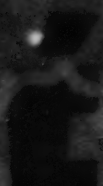
Au tour du Canada

Thomas J. Courchene



L'âge d'un fédéralisme renouvelé

Un recueil d'études sur la dimension économique du renouveau constitutionnel

Institut C.D. Howe

Institut C.D. Howe

L'Institut C.D. Howe est un organisme de recherche et d'information indépendant et sans but lucratif. Il vise à identifier les questions de politiques économiques et sociales actuelles et futures qui préoccupent les Canadiens; à analyser les options quant aux plans d'actions du secteur public et privé; à proposer, au moment opportun, des options de politiques spécifiques qui, selon l'Institut, seront dans l'intérêt national; et à transmettre, d'une manière lucide et non-partisane, les conclusions de ses recherches à un auditoire national et international. Tout en s'intéressant principalement aux questions nationales et internationales, l'Institut reconnaît que chacune des régions du Canada peut avoir un point de vue particulier concernant les questions de politiques, et des conceptions différentes quant aux priorités nationales appropriées.

L'Institut a été fondé en 1973 suite à la fusion de la Private Planning Association of Canada (PPAC) et la C.D. Howe Memorial Foundation. La PPAC, créée en 1958 par des dirigeants du monde des affaires et du milieu syndical, entreprit des activités de recherche et d'information concernant les questions de politiques économiques. La Foundation fut créée en 1961 à la mémoire du très honorable Clarence Decatur Howe, qui a servi le Canada en assumant de nombreuses fonctions de haut niveau, de 1935 à 1957, notamment à titre de Ministre de l'Industrie et du Commerce. La Foundation devint une entité distincte en 1981.

L'Institut invite le monde des affaires, le milieu syndical, les associations, les professions libérales, et les personnes intéressées à participer et à encourager ses activités. Pour toute information supplémentaire, veuillez contacter le coordinateur de l'Institut, qui s'occupe de l'adhésion des membres.

Adam H. Zimmerman est le président du conseil d'administration; Thomas E. Kierans est président et directeur-général. Les bureaux de l'Institut sont situés aux adresses suivantes: 125 rue Adelaide Est, Toronto, Ontario, M5C 1L7 (tél.: 416-865-1904; fax: 416-865-1866); et Boîte Postale 1621, Succursale "M", Calgary, Alberta, T2P 2L7 (tél.: 403-233-8044).

92-06705/

Éloge d'un fédéralisme renouvelé

Thomas J. Courchene

Au tour du Canada:
Un recueil d'études sur la dimension économique
du renouveau constitutionnel — no. 2

John McCallum, éditeur du recueil

Institut C.D. Howe

Les publications de l'Institut C.D Howe sont disponibles chez:

Renouf Publishing Company Limited, 1294 Chemin Algoma,
Ottawa, Ontario, K1B 3W8; téléphone (613) 741-4333; fax (613) 741-5439

et aux magasins Renouf suivants:

61, rue Sparks, Ottawa (613) 238-8985
211, rue Yonge, Toronto (416) 363-3171

Pour les commandes d'ouvrages à tirage standard, veuillez contacter:

McGraw-Hill Ryerson Limited, 300, rue Water,
Whitby, Ontario L1N 9B6; téléphone (416) 430-5050

Les publications de l'Institut sont également disponibles
sur microfilm chez:

Micromedia Limited, 20, rue Victoria, Toronto, Ontario M5C 2N8

Ce livre est imprimé sur du papier recyclé et sans acide.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Courchene, Thomas J., 1940–
Éloge d'un fédéralisme renouvelé

(Au tour du Canada, ISSN 1049-3210 ; no. 2)
Traduction de: In praise of renewed federalism.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-88806-285-0

1. Québec (Province) – Histoire – Autonomie et mouvements indépendantistes.
2. Relations fédérales-provinciales (Canada). 3. Fédéralisme – Canada.
I. Institut C.D. Howe. II. Titre. III. Collection.

JL65 1991.C614 1991 320.471'049 C91-095149-7

© Institut C.D. Howe, Toronto et Calgary
La reproduction des textes est permise à condition d'en mentionner la source.
Imprimé au Canada — août 1991.

Table des matières

Avant-propos v

L'étude en bref vii

Remerciements x

Chapitre 1:
Introduction et vue d'ensemble 1
La pertinence de l'expérience européenne:
un premier coup d'oeil 5
Aperçu de l'étude 8

Chapitre 2:
Caractéristiques de l'union économique canadienne actuelle 11
Préserver la présente union économique 11
Échanges commerciaux interprovinciaux 17

Chapitre 3:
Assurer l'élément union économique d'une UEMCQ 25
Tarif douanier et politiques commerciales communes 25
Partage de la dette et des avoirs 27
Un Accord de libre-échange Québec-États-Unis 32
Reconstituer l'union économique 38

Chapitre 4:
Assurer l'élément union monétaire d'une UEMCQ 45
Aspects de stabilisation d'une monnaie commune 45
Aspects d'ajustement d'une monnaie commune 48
Une union monétaire Canada-Québec 51

Chapitre 5:
Évaluation d'une UEMCQ 57
Une UEMCQ est-elle possible? 57
Une UEMCQ est-elle souhaitable? 61

Chapitre 6:
L'indépendance du Québec sans une UEMCQ 66
Récapitulation 73

Chapitre 7:
L'indépendance du Québec et le "Reste du Canada" 75
Le scénario Québec-ne-partira-pas 75
Et si le Québec partait? 79

Chapitre 8:
Un fédéralisme renouvelé:
Possibilités et perspectives 85
Le tri des problèmes: une démarche probabiliste 85
Influences qui empiètent sur la fédération canadienne 88
Éloge d'un fédéralisme renouvelé 96
Conclusion 102

Bibliographie 105

Membres de l'Institut C.D. Howe 109

Avant-propos

Le Canada semble prêt à s'engager dans une nouvelle configuration politique historique. Il est primordial que ce processus soit entamé avec une connaissance lucide et largement répandue de l'origine de la prospérité économique des Canadiens.

C'est avec cet objectif en tête que l'Institut C.D. Howe présente ce recueil de monographies intitulé *Au tour du Canada*. Le recueil regroupe le travail de plusieurs analystes économiques et politiques canadiens bien en vue. Les monographies sont organisées en deux groupes. Le premier groupe, intitulé "La dimension économique du renouveau constitutionnel", repose sur l'hypothèse du fédéralisme renouvelé, et il est organisé autour de thèmes économiques. Il considère les buts économiques que les Canadiens se sont fixés, aussi bien que les moyens de les atteindre et l'influence de structures constitutionnelles alternatives.

Le second groupe d'études, intitulé "Rupture", considère les conséquences économiques de l'indépendance du Québec, aussi bien pour le Québec que pour le reste du Canada. Les études de "Rupture" auront la particularité d'être intrégrées avec les travaux déjà effectués par la Commission québécoise Bélanger-Campeau. Chacune des études de ce groupe comportera, lorsque indiqué, un résumé de l'analyse pertinente de la Commission Bélanger-Campeau, des contributions d'experts à travers le Canada, ainsi que des critiques et répliques plus brèves. Nous sommes d'avis que ce format aidera à percer les "diverses solitudes" canadiennes et créera un ralliement des opinions pancanadiennes.

Au tour du Canada n'a pas pour but de donner l'alarme ou d'effrayer — le processus de définition politique collective dans ce pays ne dépendra pas uniquement de dollars et de sous. Et, comme ces monographies vont révéler, la science économique fournit rarement des arguments incontestables quant à la supériorité d'un en-

semble possible de règles versus un autre. Même si elle le pouvait, il serait imprudent de présumer que l'analyse économique à elle seule pourrait changer l'opinion de ceux qui sont déjà ralliés à une vision particulière de l'avenir politique.

Toutefois, il est également évident que présentement les Canadiens cherchent à mieux comprendre les liens entre l'économie, la Constitution, et la vie politique et juridique. Une réforme considérable de la Constitution influencera, dans certains cas pour le mieux, l'économie; un déchirement de la Constitution dans un climat d'aigreur va presque certainement nuire à l'économie. Ainsi, le but de ce recueil est d'aider les Canadiens à réfléchir de façon constructive aux bénéfices et aux coûts de projets constitutionnels alternatifs.

La question sous-tendant ce recueil est le bien-être actuel et futur des Canadiens. Pour assurer du mieux possible ce bien-être à court terme, le Canada a besoin de négociations calmes et franches où des efforts seront faits pour comprendre et intégrer les aspirations de tous les participants. Ce recueil de monographies est dédié à cet effort.

John McCallum, chef du département d'économie de l'Université McGill et l'éditeur du recueil, en a organisé le contenu intellectuel. Au sein de l'Institut C.D. Howe, David Brown, analyste principal de politiques, a tenu un rôle de coordination. Cette deuxième monographie du recueil a été traduite par Lise Bastarache et préparée pour la publication par Barry A. Norris, Directeur des publications. Comme toutes les publications de l'Institut C.D. Howe, l'auteur prend la pleine responsabilité de l'analyse et des opinions exprimées ici, qui ne sont pas nécessairement partagées par les membres de l'Institut ou par le conseil d'administration.

Thomas E. Kierans
President et
Directeur-général

L'étude en bref

Dans ce deuxième volume de "Au tour du Canada", le nouveau recueil d'études sur la dimension économique du renouveau constitutionnel de l'Institut C.D. Howe, le professeur Thomas J. Courchene analyse trois options pour l'avenir du Canada et du Québec: (1) une union économique et monétaire entre les deux; (2) l'indépendance totale du Québec, accompagnée d'accords de libre-échange entre le Québec et le "Reste du Canada" (RDC) et le Québec et les États-Unis; et (3) un fédéralisme renouvelé.

Option 1: Une union économique et monétaire Canada-Québec

Courchene soutient que cette option pourrait s'avérer la pire des trois. Il est probable qu'elle soit impossible soit au niveau politique ou économique, ainsi que regrettable, autant du point de vue du Québec que du RDC.

S'inspirant de l'expérience actuelle de la Communauté Européenne, Courchene suggère que le processus politique inhérent au système fédéral actuel ou à n'importe quelle forme de fédéralisme renouvelé offrirait au Québec une souveraineté plus authentique que n'importe quelle union économique et monétaire régie par des processus administratifs et juridiques. L'argument de Courchene inclut les points suivants:

- Si le statut du Québec en tant que province devait se transformer à celui d'État souverain sous l'actuel Accord de libre-échange canado-américain, le Québec serait moins libre d'implanter ses propres politiques dans une foule de domaines importants, tels que: la réglementation des institutions financières; sa façon actuelle d'aborder — à l'européenne — la ques-

tion de l'intégration des secteurs financiers et non financiers ("Québec Inc."); la détermination du prix de l'électricité par Hydro-Québec; les "subventions" offertes aux compagnies québécoises par la Caisse de dépôt; et les achats publics effectués par le gouvernement du Québec et Hydro-Québec.

- En dépit du "principe de subsidiarité", l'expérience européenne démontre qu'une union économique et monétaire viable nécessite l'existence d'un important pouvoir de réglementation central. À titre d'exemple, mentionnons des normes environnementales strictes, des règlements sévères régissant les politiques d'achats et de subventions, et des restrictions imposées sur les déficits gouvernementaux, sur l'aide gouvernementale accordée aux entreprises en difficulté et sur les emprunts à l'étranger.
- Tous ces règlements réduiraient la marge de manoeuvre du Québec face aux chocs économiques. De plus, les amortisseurs que fournit le gouvernement fédéral sous forme d'assurance-chômage, système de péréquation, et ainsi de suite, seraient choses du passé.

Courchene souligne également que des systèmes confédéraux bipolaires qui ont d'importantes fonctions d'élaboration de politiques sont fondamentalement instables lorsque les deux partenaires sont inégaux. Il faudrait soit que le Québec ait un droit de veto, ce qui serait inacceptable pour le RDC, soit que le RDC prédomine en terme de prise de décisions, ce qui serait inacceptable pour le Québec.

Et pourtant, même si une telle entente était possible, le Quebec n'en voudrait pas, soutient Courchene, puisqu'il aurait encore moins de souveraineté que maintenant. Une telle entente priverait le Québec de son avantage inné d'être une économie nord-américaine avec une façon particulière, et non-nord-américaine, d'aborder l'économie politique. Une union économique et monétaire à part entière aurait pour conséquence d'accroître, au lieu de réduire, l'enchevêtrement entre le Québec et le RDC, ce qui n'est certainement pas l'intention de certains groupes du RDC, avec leur mentalité naissante de "laissez le Québec partir".

Option 2: L'indépendance du Québec sans union économique et monétaire

Selon Courchene, cette option risque d'impliquer des Accords de libre-échange Québec-RDC et Québec-États-Unis, et un système selon lequel Québec "utilise" le dollar canadien comme sa propre monnaie. Les risques économiques d'un tel système sont très élevés, non seulement pour le Québec mais également pour le RDC. La période de transition pourrait s'avérer très longue et coûteuse, et remettre en question la survie de l'union politique du RDC.

Option 3: Fédéralisme renouvelé

Cette option est celle privilégiée par Courchene. Il prend note que le Québec a deux groupes de demandes: en premier lieu, une restructuration des institutions canadiennes qui serait propre à améliorer la compétitivité du pays face à une mondialisation rapide de l'économie globale; et en second lieu, des pouvoirs additionnels, surtout en ce qui concerne l'arène "démolinguistique". Courchene soutient que ces demandes peuvent et devraient être accordées. Le premier groupe constitue non seulement un défi économique, mais également une occasion que devraient saisir tous les Canadiens, peu importe la structure politique future du pays. Quant au second groupe, Courchene souligne la flexibilité du système fédéral canadien et le génie démontré des Canadiens à façonner des solutions innovatrices, souvent sans avoir recours à des amendements constitutionnels formels. Courchene conclut:

> Tous les Canadiens voudront embrasser un Canada qui se réorganise pour devenir un "gagnant", car seulement dans ce contexte pourront-ils maintenir la vision socio-culturelle de leur pays, qui devient graduellement la nouvelle version du rêve national du siècle dernier d'un chemin de fer est-ouest. En fait, ils embrasseront un tel Canada avec enthousiasme.

John McCallum
Éditeur du recueil

Remerciements

Je voudrais souligner les commentaires très utiles, lors d'une première ébauche, de mon collègue John McDougall et de Marcel Côté de Secor. Toutefois, je tiens à remercier tout particulièrement Tom Kierans, qui m'a été d'une aide précieuse, non seulement au niveau du contenu, mais également au niveau d'encouragements qui tombaient toujours à point lors de la préparation de cette monographie. J'assume l'entière responsabilité des opinions exprimées. Ce texte remplace une ébauche très préliminaire intitulée "The Integration Requisites of a Canadian Economic and Monetary Union: Lessons from the European Community".

Thomas J. Courchene
Kingston, Ontario
Mai 1991

Chapitre 1

Introduction et vue d'ensemble

Le sort du Canada est maintenant "en jeu". Abasourdis et humiliés par l'échec de l'Accord du Lac Meech, les Québécois, en nombre toujours grandissant, se rallient, émotionnellement et politiquement, derrière l'option de souveraineté. Afin de rendre ce choix plus acceptable au niveau économique, ils se sont accrochés à un scénario d'association économique ou "superstructure politique", ayant à l'esprit le modèle de la Communauté Européenne (CE). Plus spécifiquement, autant l'option de premier choix du Parti Québécois (PQ) que l'option par défaut contenue dans le Rapport Allaire,[1] impliquent une déclaration de souveraineté ou d'indépendance, suivie d'une union économique et monétaire avec le "Reste du Canada" (RDC).

Entretemps, dans la période immédiate qui a suivi l'après-Meech, le RDC s'est lancé dans un programme de recherche figurant sous la rubrique "fédéralisme reconstitué"; pendant un certain temps, il était en vogue de débattre le pour et le contre d'un fédéralisme symétrique versus asymétrique. Mais le RDC fut également abasourdi par le caractère grave du Rapport Allaire. Dans ce contexte, le Rapport de la Commission Bélanger-Campeau, qui met l'accent surtout sur le processus, est désappointant.[2] L'essentiel du Rapport de la Commission Bélanger-Campeau se retrouve dans les documents de travail, qui risquent de n'être connus du RDC que petit à petit, ou même pas du tout, puisqu'ils ne sont rédigés qu'en français.

---

1 Parti libéral du Québec, Comité constitutionnel, *Un Québec libre de ses choix* (Québec, le 28 janvier 1991), communément appelé le "Rapport Allaire", d'après son président, Jean Allaire.

2 Voir Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Rapport* (Québec, le 27 mars 1991), communément appelé le "Rapport Bélanger-Campeau", d'après les co-présidents, Michel Bélanger et Jean Campeau.

Affirmer que le RDC a été humilié par les conclusions de ces deux rapports est probablement inexact. Par contre, on note l'apparition dans le RDC d'une mentalité "laissez-les partir" ou "bon voyage", qui se traduit — du moins en partie — par l'essor rapide et impressionnant de la popularité du Reform Party. De plus, ce durcissement des attitudes de la part du RDC envers n'importe quelle et toutes les demandes du Québec est accompagné d'une insistance incroyable sur le processus, particulièrement du genre assemblée constituante — à tel point qu'il semble parfois que le processus est devenu le fond du débat constitutionnel au RDC.

Le résultat final est que le débat constitutionnel ne réunit pas les deux parties. Le Québec et le RDC se replient plutôt sur eux-mêmes et contribuent à entretenir les "deux solitudes". Le Canada doit maintenant faire face à l'aspect constitutionnel de la crise. À ceci s'ajoutent la peur — et la possibilité très réelle — que, consciemment ou inconsciemment, l'unité politique du pays risque d'être rompue. Il serait peut-être préférable de faire allusion ici à "l'aspect politique" de la crise.

Une perspective très différente du défi fondamental commence à se faire jour — perspective qui se préocuppe de la viabilité économique du Canada à l'aube du prochain siècle et au-delà. Les questions pertinentes ont trait aux points suivants:

- arrêter le déclin du pays en terme de compétitivité;
- rattraper les autres pays au niveau de la mondialisation et de la révolution télématique;
- affronter la "dépendance des transferts" qui existe au Canada, minant l'innovation et la viabilité d'un nombre croissant de provinces;
- placer les structures fiscales de chaque palier gouvernemental sur une base soutenable;
- promouvoir et développer le capital humain des Canadiens, autant pour son importance en soi, qu'en reconnaissance que le savoir est un élément-clé de la compétitivité dans la nouvelle économie mondiale.

En réalité, le Rapport Allaire a mis en lumière cet aspect économique de la crise lorsqu'il a proclamé que le Canada, d'un point de vue économique, ne fonctionnait plus. Mais jusqu'à maintenant, cette perspective a été reléguée au second plan au Québec, derrière les dimensions politiques et constitutionnelles du débat, et n'a pas encore véritablement fait surface au RDC. Toutefois, cela ne saurait tarder et, selon moi, cette perspective prendra éventuellement préséance sur l'aspect constitutionnel de la crise.

Après presque deux décennies d'introspection ignorant le reste du monde, les Canadiens vont finalement aborder la question de l'impératif de mondialisation lors du débat sur l'unité nationale. Dans un sens, cet aspect de l'incessant défi dont fait face le Canada en est un "d'occasion économique". Pour que la perception de l'impasse soit mise en évidence, il est primordial que l'on s'occupe de l'aspect constitutionnel de la crise. Par conséquent, cette étude de toute nécessité met l'accent surtout sur les ententes constitutionnelles et politiques, et approche seulement de façon sélective ce qui promet de devenir l'ensemble crucial des questions de politiques économiques et sociales au Canada à l'aube du 21ième siècle.

L'essentiel de l'analyse qui suit est que les deux parties s'exposent non seulement au désastre économique, mais, en toute probabilité, au désastre politique également, lorsqu'elles se penchent sur la dimension constitutionnelle et politique de la crise. Pour le Québec — une province qui a soigneusement orchestré son évolution économique au cours des 30 dernières années et qui, dans l'intervalle, a manoeuvré de façon brillante à l'intérieur des limites imposées par la Constitution et le fédéralisme canadien — la question fondamentale est la suivante: pourquoi risquerait-il son avenir économique — et peut-être culturel — en choisissant l'indépendance, pour ensuite avoir à rendre immédiatement à une certaine superstructure confédérale d'union économique et monétaire plusieurs de ses pouvoirs nouvellement acquis *et existants*? N'y aurait-il pas un avenir économique et politique/culturel préférable pour le Québec au sein d'un fédéralisme renouvelé? Ma réponse est oui.

Pour le RDC, la question est semblable: pourquoi est-il apparemment disposé à risquer son avenir économique et la probabilité de demeurer une nation unie pour l'idée de plus en plus populaire que la crise actuelle représente une occasion de se "détacher" politiquement du Québec, et ainsi créer une société à son image? N'y aurait-il pas un avenir économique et politique préférable pour le RDC au sein d'un nouveau Canada? Encore une fois, ma réponse est oui.

En reconnaissant qu'une simple affirmation n'a, à juste titre, aucun poids dans notre débat de société, cette étude tente de documenter et de démontrer que la création de deux nations distinctes dans la partie supérieure de l'Amérique du Nord — avec ou sans une union économique et monétaire — est manifestement un jeu économique (et probablement politique) à somme négative. Mon entrée en la matière est de mettre l'accent premièrement sur le Québec et en particulier, sur l'expérience européenne avec son union économique et monétaire (proposée) comme modèle possible pour le Québec et le RDC. Il est primordial d'exposer en détail la pleine étendue des possibilités et des contraintes associées avec une union économique et monétaire Québec-RDC, afin de placer le débat constitutionnel au Québec dans un contexte économique et stratégique, au lieu d'un contexte politique et émotionnel. Non par hasard, ce genre d'analyse peut également s'appliquer au RDC, puisque, par nécessité, il met en évidence l'étendue des coûts et des possibilités qui s'offriraient au RDC dans n'importe quelle union économique et monétaire "post-Canada".

Pour devancer l'analyse, je conclus, mis à part certaines mises en garde, qu'une union économique Québec-RDC n'est ni possible, ni probablement souhaitable. Ceci n'est pas nécessairement une bonne nouvelle pour le RDC, puisque je vais démontrer qu'un Québec indépendant lié au RDC et aux États-Unis par des Accords de libre-échange est en quelque sorte une "solution" plus viable à long terme pour cette province qu'une superstructure politique confédérale basée sur le modèle CE. Avec cette analyse comme toile de fond, le chapitre essentiel final aboutit au fédéralisme renouvelé à partir, je l'espère, d'une nouvelle position avantageuse — à savoir,

un jeu potentiellement à somme positive, autant du point de vue économique que politique, ce qui est en contradiction marquée avec les scénarios de rupture à somme négative.

Avant de décrire en détail la structure de l'étude, je voudrais attirer l'attention initiale à la définition de "post-Canada" dans une union économique et monétaire, puisqu' elle est au centre de la stratégie du Québec et qu'elle va jouer un rôle primordial dans l'analyse subséquente.

La pertinence de l'expérience européenne: un premier coup d'oeil

Comme je l'ai déjà mentionné, le plus grand dénominateur commun en terme de propositions officielles provenant du Québec semble être la souveraineté, accompagnée d'une union économique pan-canadienne et d'une gestion commune d'une monnaie canadienne. Il a aussi déjà été noté que cette option est celle de premier choix du PQ. Le Rapport Allaire avec son option par défaut est également formel: si le reste du Canada n'est pas d'accord avec la restructuration mise de l'avant dans le rapport, alors un referendum devrait avoir lieu avant l'automne 1992 qui "propose l'accès du Québec au statut d'État souverain et (que dans ce cas) le Québec (offrirait) au reste du Canada l'aménagement d'une union économique gérée par des institutions de nature confédérale". La définition "d'union économique" du rapport Allaire inclut et (a) la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux et (b) l'union douanière et monétaire".[3]

3 Rapport Allaire, pp. 70, 72. Le Rapport ajoute un troisième facteur à ces deux préceptes qu'il considère essentiel à la création d'une union économique significative — notamment, "le rétablissement de l'équilibre des finances publiques canadiennes par le biais d'une réduction de la taille de l'État central et de l'introduction de contraintes institutionnelles à ses pratiques budgétaires, incluant notamment l'établissement de balises précises visant à limiter sévèrement les déficits et à encadrer le pouvoir de taxation de l'État central" (p. 73). Cet aspect sera élaboré plus loin dans l'étude.

Puisqu'il en est ainsi, on peut se demander la question suivante: quelle est la forme de la superstructure politique, institutionnelle et économique minima — c'est-à-dire l'intégration politique et économique minima — nécessaire au maintien d'une monnaie commune et d'une union économique sur une base soutenable dans la partie supérieure de l'Amérique du Nord? Désormais, je ferai allusion à cette combinaison d'une monnaie commune et d'une union économique comme une "union économique et monétaire Canada-Quebec" ou UEMCQ.

Il est intéressant de noter que la CE se pose *exactement* la même question au moment où elle va au-delà d'une simple union économique ("Europe 1992") et se rapproche d'une monnaie européenne commune et d'une seule banque centrale européenne. J'utilise l'expression "union économique et monétaire européenne" (UEME) pour désigner la combinaison d'une union économique européenne et d'une seule zone monétaire. Ainsi, UEME et UEMCQ, tels que définis, sont des concepts semblables.

Curieusement, et fort à propos, si le Québec déclare son indépendance et cherche ensuite à établir (ou rétablir) une union économique et monétaire avec le RDC, non seulement les situations du Québec et du RDC seront-elles analogues à celle de l'Europe, mais les hypothèses sous-tendant la réintegration seront elles aussi équivalentes. Supposons les trois hypothèses-clés rapprochant l'Europe vers une UEME:

- Il y aura une monnaie européenne commune, soutenue par une seule banque centrale — c'est-à-dire, une "EuroFed" ou une version européenne de la Réserve fédérale américaine.
- Il y aura libre circulation des personnes, des biens et des capitaux à travers les frontières nationales — en d'autres mots, le Traité de Rome *plus* "Europe 1992".
- Le "principe de subsidiarité" aura cours. Cela signifie essentiellement qu'à moins d'arguments économiques irréfutables contraires, les pouvoirs demeureront aux mains des gouvernements nationaux et ne seront pas transféres plus haut au niveau

Le principe de subsidiarité

La signification économique du principe de subsidiarité: l'affectation de tâches à la Communauté sur la base de critères d'efficience

Deux critères économiques fournissent les conditions nécessaires à l'affectation d'une fonction particulière à la Communauté pour raison d'efficience:

(i) l'affectation d'une fonction au niveau national est inefficace parce que les interdépendances entre pays donnent lieu à des externalités; ne tenant pas pleinement compte des répercussions de leurs actions sur le reste de la Communauté, les gouvernements nationaux prennent alors nécessairement des décisions sous-optimales;
(ii) la gestion d'une fonction implique des indivisibilités et/ou des économies d'échelle, ce qui signifie que la productivité et l'efficacité s'accroissent lorsque la fonction est affectée à un niveau supérieur.

Il est essentiel, pour l'un comme pour l'autre de ces critères, que les externalités ou les économies d'échelle soient significatives à l'échelon de la Communauté. Les effets sur l'environnement (les pluies acides, notamment) sont des exemples classiques d'externalités; la politique macroéconomique en fournit d'autres. Des économies d'échelle au niveau communautaire apparaissent dans certains investissements en recherche et développement (programmes spatiaux, par exemple).

Il convient néanmmoins, pour que l'affectation au niveau communautaire soit la solution adéquate, que deux conditions supplémentaires soient remplies:

a) que cette affectation engendre des avantages nets après déduction des coûts administratifs et lorsqu'il est tenu compte aussi bien des déficiences possibles des autorités publiques que de celles du marché;
b) qu'une coordination ad hoc entre gouvernements nationaux ne suffise pas à corriger les inefficacités.

D'autres raisons d'affecter les tâches au niveau communautaire peuvent naître de considération liées à la répartition ou à la citoyenneté, mais elles ne sont pas examinées ici.

Source: Cité textuellement de la Commission des Communautés européennes, Direction générale des affaires économiques et financières, "Marché unique, monnaie unique," *Economie européenne*, numéro 44 (Octobre 1990).

de la Communauté (voir l'encadré ci-contre, qui contient les grandes lignes de ce principe).

Tel que noté, ces préceptes sont analogues à ceux du PQ et de la "position de réserve" du Rapport Allaire. En particulier, le Rapport Allaire, puisant en grande partie à même le document de la Chambre de Commerce du Québec présenté à la Commission Bélanger-Campeau, épouse sans réserve le "principe de subsidiarité" en suggérant que la plupart des pouvoirs devraient rester au niveau provincial ("État membre"). Ainsi, une partie de l'analyse tente ici de trancher si la "subsidiarité" est un principe viable à long terme ou si elle sera la victime — à la suite de pressions extérieures et de la mondialisation — d'une "dynamique bureaucratique expansionniste" au niveau administratif, que se soit Bruxelles ou Ottawa.

Ainsi, bien que l'analyse qui suit met l'accent sur le Canada, elle puise énormément à même l'expérience et les perspectives de l'UEME. Ceci confère un avantage considérable à l'analyse d'une UEMCQ, puisque les Européens ont effectué des recherches considérables et ont même créé le schéma directeur de plusieurs aspects cruciaux de la création d'une union économique et monétaire.[4]

Aperçu de l'étude

D'une manière plus formelle, le chapitre 2 sert de toile de fond pour l'analyse. Afin de saisir pleinement ce qu'implique la "reconstitution" d'une union économique dans un scénario "post-Canada", il est important de reconnaître les multiples façons et moyens par lesquels la présente union économique canadienne est formée. Ceci représente la première des sections d'arrière-plan du chapitre 2. La seconde section met l'accent sur certains échanges commerciaux interprovinciaux choisis pour l'analyse, afin de remettre en contexte la forme que prendra une distribution potentielle des pertes à travers les provinces si l'union économique devait se dissoudre.

4 Voir, par exemple, la Commission des Communautés européennes, Direction générale des affaires économiques et financières, "Marché unique, monnaie unique," *Économie européenne*, numéro 44 (Octobre 1990).

Les trois chapitres suivants supposent une séparation entre le Québec et le RDC, et mettent l'accent sur le processus et le fond d'une reconstitution d'une UEMCQ. Le chapitre 3 fait l'entrée en la matière en se concentrant sur l'obtention des aspects union économique d'une UEMCQ. Par conséquent, ce chapitre se penche à tour de rôle sur un tarif douanier et des politiques commerciales communes, sur le partage des actifs et des passifs, sur l'encadrement d'un accord de libre-échange entre le Québec et les États-Unis et, finalement, sur la reconstitution d'une union économique.

Ensuite, le chapitre 4 examine l'obtention des aspects union monétaire d'une UEMCQ. L'attention est attirée à tour de rôle sur les aspects de stabilisation — l'EuroFed ou "CanaFed" et les contraintes de déficit qui en découlent — et sur les aspects d'ajustement. En terme de structure, la première partie du chapitre reproduit l'expérience et les propositions européennes. L'analyse porte ensuite sur des défis semblables auxquels ferait face une union monétaire Québec-RDC.

Une UEMCQ est-elle possible? Est-elle souhaitable? Ce jugement prend en considération des critères administratifs, politiques et économiques et forme le noyau du chapitre 5.

La conclusion qui ressort de toute cette analyse est qu'il est peu probable qu'une UEMCQ voie le jour. Ceci étant le cas, des scénarios de rechange doivent être envisagés. Le chapitre 6 se penche sur les conséquences possibles de l'indépendance *sans* une UEMCQ pour le Québec; le chapitre 7 reprend le même scénario, mais avec l'accent sur le RDC.

Le dernier chapitre présente différentes approches pour maintenir l'unité politique du Canada. En terme de déroulement de l'analyse, mettre l'accent sur le fédéralisme renouvelé peut sembler davantage une position de réserve ou un scénario de minimisation des coûts. Toutefois, le chapitre considère le fédéralisme renouvelé comme une option de premier choix et un scénario à somme positive. En effet, il représente la salve initiale dans le "nouveau" débat constitutionnel — notamment, comment recréer le Canada institutionnellement et économiquement, de manière à assurer que les

Canadiens regagnent leur ancien statut dans la hiérarchie de la compétitivité mondiale.[5]

Je commence donc l'analyse en mettant l'accent sur les multiples façons dont le Canada assure son union économique actuelle.

5 Tel que mentionné précédemment, un exposé complet des multiples facettes de cette "occasion constitutionnelle" naissante dépasse le cadre de cette étude.

Chapitre 2

Caractéristiques de l'union économique canadienne actuelle

Préserver la présente union économique

La Communauté européenne (CE) servant toujours de modèle pour le "post-Canada", il doit être souligné que la CE est avant tout une union économique. Le Traité de Rome, qui est entré en vigueur le 11 janvier 1958 et qui s'appliquait à l'origine à six membres, fut le point de départ de la première étape cruciale de l'union économique — essentiellement, un marché commun avec un tarif douanier extérieur commun.[1]

Il ne serait pas surprenant de constater dès le 1er janvier 1993 — et même plus tôt en fait — à certains égards, moins d'entraves à la libre circulation des biens, services, main-d'oeuvre et capitaux en Europe qu'à la circulation correspondante au Canada ou aux États-Unis. Il en est ainsi car les fédérations sont soutenues par des schémas directeurs politiques — c'est-à-dire des constitutions — au lieu d'être soutenues par des schémas directeurs économiques, et que des obstacles tels que des pratiques d'achats provinciaux ou

1 Comme le souligne Daniel Soberman, "Europe 1992" est soutenue par deux initiatives reliées: le Livre blanc de la Communauté à l'intention du conseil européen, intitulé "L'achèvement du marché intérieur", paru en juin 1985, et la création subséquente en 1986 de *L'acte unique (européen)* pour modifier et consolider les divers traités séparés couvrant le charbon et l'acier, l'énergie atomique, et les accords économiques généraux. Voir Daniel Soberman, "European Integration: Are There Lessons for Canada?" dans *Options for a New Canada*, Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, éditeurs (Toronto: University of Toronto Press, 1991), pp. 191–206.

d'État préférentielles ne sont pas, règle générale, englobés par ces schémas directeurs politiques ou constitutionnels. Et même où ils sont inclus, leur adhésion passe généralement par le processus politique, et non par les processus administratifs ou juridiques qui caractérisent les unions économiques.

À ce point-ci, il est particulièrement instructif de se rappeler que un des messages du "Livre rose" émis par le gouvernement fédéral canadien durant le débat constitutionnel de 1980–82 était que les clauses de "l'union économique" d'autres fédérations, telles que les États-Unis, étaient beaucoup plus rigoureuses que celles du Canada.[2] Les tribunaux américains ont accordé une plus grande portée à la "clause de commerce entre États" que les tribunaux de ce pays n'ont accordé au "pouvoir de trafic et de commerce" de la Constitution canadienne, par exemple.[3] À savoir si la situation va changer maintenant que l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE) est en vigueur n'est que conjecture. Je pense que les tribunaux canadiens *vont* donner beaucoup plus d'importance à cette clause, particulièrement en ce qui concerne l'élimination des barrières commerciales intérieures. Le point central, toutefois, est que même les fédérations comme celles des États-Unis, qui ont des unions économiques ou clauses commerciales intérieures rigoureuses, n'ont pas été capables de s'entendre sur des points tels que les pratiques préférentielles d'achat par les États. Et elles ne risquent pas d'être capables d'éliminer toutes les barrières intérieures puisque, de façon presque inévitable, les questions d'union économique sont inexorablement interreliées avec les dimensions politiques fondamentales du fédéralisme.

Malgré ces mises en garde, il est malveillant et même trompeur de minimiser les réalisations du Canada au chapitre de l'union économique intérieure — réalisations que le Traité de Rome et les près de 300 directives de "Europe 1992" ne pourront jamais égaler,

2 Jean Chrétien, *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne* (Ottawa: approvisionnements et services Canada, 1980).

3 L'article 91, deuxième paragraphe de la Constitution.

selon moi, particulièrement en ce qui concerne la mobilité de la main-d'oeuvre.[4]

Afin de saisir les implications d'une reconstitution de l'union économique, il est utile de mettre en lumière juste quelques uns des milliers de provisions, programmes, lois, codes de conduite, et ainsi de suite, qui forment l'union économique canadienne intérieure actuelle:

- Premièrement, bien entendu, se trouve la Constitution elle-même. Une référence a déjà été faite au pouvoir de trafic et de commerce. L'article 121 — "Tous articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces" — assure, en fait, une version de l'union douanière, quoique dans le contexte des discussions constitutionnelles de 1980–82, plusieurs analystes recommandèrent que cette clause soit modifiée pour inclure les services de manière explicite.
- Deuxièmement, et de façon connexe, la standardisation des poids, mesures, et autres de ce genre, ainsi qu'une seule agence fédérale pour évaluer et éventuellement autoriser de nouveaux médicaments, par exemple, semble si naturel que les Canadiens n'imaginent même pas ce domaine comme étant crucial en terme de promouvoir la mobilité intérieure des biens et des services.
- Troisièmement, l'existence d'une seule monnaie contribue grandement à l'efficacité d'une union économique. Pour l'union économique et monétaire européenne (UEME), on estime qu'une

4 Ceci ne signifie pas pour autant que les Canadiens peuvent se permettre d'être complaisants à ce sujet. Les initiatives récentes des premiers ministres de mettre sur pied des principes visant à améliorer certains aspects de l'union économique canadienne ne sont qu'un début, par exemple. Au niveau fédéral-provincial, il est également grand temps de rendre les pensions de retraites pleinement transférables, peut-être via un dépositaire tiers pour les pensions. De plus, l'Association canadienne des manufacturiers a identifié plus de $5 milliards de contrats qui sont "protégés" par les nombreux obstacles à l'union économique intérieure canadienne. Et ainsi de suite.

seule monnaie pour l'Europe peut générer des économies de coûts de transaction d'environ 0.4 pour cent du PIB de la Communauté, et des gains de l'ordre de 1 pour cent pour les plus petits pays.[5] Et les gains potentiels dépassent largement ceux ayant directement trait à la conversion des devises. Un élément connexe est que l'organisation du système bancaire canadien améliore également l'union économique — particulièrement si la comparaison se fait avec le système bancaire américain.

- Quatrièmement, depuis 1982, la Charte Canadienne des droits et libertés a grandement amélioré la mobilité et les perspectives économiques de tous les Canadiens.
- Cinquièmement, plusieurs ententes interprovinciales améliorent l'union économique intérieure du Canada. Malgré l'absence du fédéral, les provinces et leurs commissions des valeurs respectives ont créé un marché des valeurs national efficace, par exemple.
- Sixièmement, des pactes fédéraux-provinciaux jouent également un rôle crucial. Considérons, par exemple, l'impôt sur le revenu. Du côté de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), l'adhésion aux Accords de perception fiscale nécessite un engagement explicite de la part des provinces, afin de maintenir la cohésion de l'union économique. En effet, mis à part le Québec — qui a son propre IRP — le système d'IRP canadien est souvent perçu dans les milieux d'analyse comparée du fédéralisme comme un modèle idéal pour une nation fédérale: à la fois harmonisé et décentralisé. Du côté de l'impôt sur le revenu des corporations, toutes les provinces ont donné leur accord à une méthode qui distribue le revenu imposable à travers les provinces, s'assurant ainsi d'éviter la double taxation et la taxation nulle sur le revenu des entreprises — contrairement aux États- Unis, encore une fois.

5 La Commission des Communautés européennes, Direction générale des affaires économiques et financières, "Marché unique, monnaie unique," *Économie européenne*, numéro 44 (Octobre 1990), chapitre 3.

- Septièmement, l'utilisation du pouvoir de dépenser du fédéral convertit en réalité les programmes provinciaux dans les domaines de la santé et du bien-être social en programmes nationaux.
- Huitièmement, et de façon similaire, l'existence de programmes nationaux tels que l'assurance-chômage (AC) et le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec améliorent la mobilité. (Ou du moins, ils ont le *potentiel* de le faire. Le fait que l'AC peut en réalité entraver la mobilité dans certaines régions résulte d'erreurs dans l'élaboration des politiques, et non du principe de base du programme).
- Finalement — quoique non exhaustivement, tel que mentionné précédemment — le droit de citoyenneté véhicule l'impression d'avoir accès à tout ce qui est "canadien", sinon de manière explicite, du moins de manière implicite.

En réalité, la nature même d'une fédération assure que ces clauses commerciales intérieures passent parfois par le processus politique, de la même façon que les droits et libertés en vertu de la Charte "ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique". Par contraste, les clauses commerciales intérieures d'une union économique (telle que la CE), par opposition à une union politique, ont tendance inévitablement à passer par le processus juridique et administratif. Par conséquent, des unions économiques comme la CE semblent produire, pour certains domaines, des marchés intérieurs plus rigoureux, qui le sont probablement en réalité.

Un dernier point de vue sur l'union économique canadienne mérite qu'on s'y penche. Tel que mentionné plus haut, il reste beaucoup à faire pour améliorer la libre circulation des biens, services et facteurs de production à travers le pays. La première réaction de la plupart des Canadiens est que, pour améliorer l'union économique, il suffit simplement de "remettre les provinces à leur place". Ceci constitue sûrement une partie de la solution, puisque les provinces

érigent la plupart des barrières très visibles du marché intérieur. Mais ce n'est probablement pas la partie la plus importante.

Afin de s'en rendre compte, il est important de réaliser qu'une barrière à l'union économique inclut toute initiative qui modifie le ratio salaire/profit ou le choix travail/loisir ou le prix des biens publics en terme d'impôts sur une base géographique. De ce point de vue, le gouvernement fédéral est un joueur très important — politiques de développement régional, AC différenciée par régions, subventions au transport, une politiques commerciale extérieure qui affecte différemment chaque région, péréquation (ou du moins "surpéréquation"), et sûrement, le défunt Programme énergétique national sont tous des exemples du rôle de premier plan qu'occupe Ottawa. Il est à noter également que certaines des barrières provinciales très visibles — telles que les offices de commercialisation et les restrictions sur le camionnage — existent grâce au gouvernement fédéral, qui a autorisé l'élaboration des lois pour les initiatives provinciales. Il y a près d'une décennie, John Whalley arrivait à la conclusion que ces "obstacles" fédéraux avaient préséance sur les barrières provinciales, en terme de conséquences pour le PNB.[6]

Deux conséquences découlent de cette analyse. La première est que plusieurs Canadiens ne voudraient pas d'une union économique intérieure à part entière, si elle devait impliquer que *tous* les joueurs devraient marcher au pas. En d'autres mots, bien qu'une union économique rigoureuse servirait vraisemblablement à maximiser le PNB national, elle ne maximiserait peut-être pas le *bien-être* des Canadiens.[7] Bien que les Canadiens perçoivent souvent "Europe 1992" comme un modèle à suivre, ils ont tendance à oublier le fait qu'une incroyable distorsion du marché intérieur — la Politique agricole commune — demeure bel et bien en existence.

---

6 John Whalley, "Induced Distortions of Interprovincial Activity: An Overview of Issues," dans *Federalism and the Canadian Economic Union*, Michael J. Trebilcock et al., éditeurs (Toronto: Ontario Economic Council, 1983), pp. 161–200.

7 Voir James R. Melvin, "Political Structure and the Pursuit of Economic Objectives," dans *Federalism and the Canadian Economic Union*, Trebilcock et al., éditeurs, pp. 111–158.

La seconde conséquence est que, dans cette perspective plus large, les provinces ne sont pas les bandits qu'on les accuse souvent d'être. Ou, si elles le sont, alors Ottawa doit l'être aussi.

La prochaine question évidente est la suivante: quelle est l'importance du marché intérieur? Ou, en terme du coeur de cette étude, les échanges commerciaux intérieurs sont-ils tels que l'adhésion à une union économique et monétaire Canada-Québec (UEMCQ) serait dans l'intérêt de toutes les provinces, dans l'éventualité d'une fragmentation de l'unité politique? Je me penche maintenant sur cette question.

Échanges commerciaux interprovinciaux

Puisque le but d'une grande partie de cette étude est d'évaluer la viabilité d'une UEMCQ, la prochaine étape logique est d'essayer de quantifier le rôle que joue le commerce interprovincial à travers le Canada. À cette fin, le tableau 1 présente des données comparables pour 1974 et 1989 concernant les livraisons manufacturières pour l'Ontario et le Québec. La première conclusion qui saute aux yeux est que chacune des deux provinces oriente progressivement ses exportations manufacturières vers l'économie internationale — vraisemblablement les États-Unis, mais un classement plus détaillé des exportations n'est pas disponible — et ce, au détriment des autres provinces. La deuxième conclusion — qui est tout aussi pertinente pour l'analyse qui suit — est que l'Ontario est beaucoup plus important pour le Québec (14.51 pour cent des livraisons québécoises en 1989 étaient destinées à l'Ontario) que le Québec ne l'est pour l'Ontario (5.87 pour cent des livraisons ontariennes étaient destinées au Québec), en terme de part du marché.

De manière plus détaillée, 37.3 pour cent des livraisons québécoises en 1974 étaient destinées au RDC (avec approximativement la moitié de celles-ci destinées à l'Ontario). En 1989, ce pourcentage avait diminué à 24.84, mais avec une diminution moins importante de la part des exportations québécoises destinées à l'Ontario (14.51

Tableau 1: ***Livraison manufacturières québécoises et ontariennes, 1974 et 1989***

	Valeur des livraisons	Destination: Québec	Ontario	Autres provinces	À l'étranger
	(milliards de $ courants)		*(part en pourcentage)*		
		Ontario			
1974					
Toutes industries	40.6	11.45	51.31	16.51	20.73
Aliments et boissons	5.9	10.42	69.21	15.28	5.09
Habillement	0.4	14.53	50.77	33.50	1.20
Ind. du papier, activités connexes	2.4	11.94	53.86	6.52	27.68
Équipement de transport	7.8	6.37	25.25	9.67	59.71
1989					
Toutes industries	166.3	5.87	46.63	13.22	34.28
Aliments et boissons	18.1	9.41	64.75	20.37	5.47
Habillement	2.0	13.32	53.16	31.02	2.50
Ind. du papier, activités connexes	7.7	10.53	42.29	12.54	34.64
Équipement de transport	44.0	1.79	12.69	2.56	82.76
		Québec			
1974					
Toutes industries	22.6	49.11	19.17	18.13	13.59
Aliments et boissons	3.9	70.96	12.29	12.20	4.55
Habillement	1.4	41.05	22.75	32.51	3.69
Ind. du papier, activités connexes	2.4	39.32	18.67	6.62	35.39
Équipement de transport	1.4	19.84	11.33	23.45	45.38
1989					
Toutes industries	80.7	49.22	14.51	10.33	25.94
Aliments et boissons	10.8	74.04	10.31	7.41	8.24
Habillement	4.3	57.26	23.89	15.61	3.24
Ind. du papier, activités connexes	8.1	24.69	16.78	2.55	55.98
Équipement de transport	7.5	20.77	8.82	4.85	65.56

Sources: les données de 1974 proviennent de Statistique Canada; celles de 1989 sont des estimations préliminaires d'Arthur Donner, "Interprovincial Economic Links Getting Weaker," *Toronto Star*, le 18 février 1991, pp. C1, C2.

pour cent) que celle destinée aux autres provinces. Par contraste, les exportations internationales connurent une augmentation importante, de 13.59 pour cent des totaux en 1974 à 25.94 pour cent, soit presque le double.

L'expérience de l'Ontario à ce chapitre est essentiellement semblable: une diminution dans les livraisons est-ouest de 1974 à 1989, de 27.96 pour cent à 19.09 pour cent. Curieusement, la majeure partie de la diminution provient des livraisons destinées au Québec, qui sont passées de 11.45 pour cent à 5.87 pour cent. Comme c'est le cas avec le Québec, les exportations internationales ontariennes connurent une augmentation durant cette période, passant de 20.73 pour cent à 34.28 pour cent.

Ainsi, malgré la tendance nord-sud croissante mis en évidence par le tableau, le Québec dépend encore du "Reste du Canada" (RDC), et de l'Ontario en particulier, pour le quart du total de ses livraisons manufacturières. En d'autres mots, les exportations québécoises de livraisons manufacturières sont essentiellement partagées de façon égale entre le RDC et les marchés internationaux. Ainsi, pour le Québec, rétablir des liens d'échanges commerciaux complets avec le RDC et avec les États-Unis constitue une priorité absolue, dans l'éventualité d'un scénario d'indépendance. On peut présumer que l'Ontario subit également des pressions en vue de maximiser ses échanges commerciaux.

Les priorités de l'Ontario, toutefois, sont très différentes. Pour cette province, le marché international — en d'autres mots, les États-Unis — est le marché-clé, suivi des huit autres provinces, et, loin derrière, le Québec. Bien qu'il serait pure folie de la part d'une province de tourner le dos à un marché, le Québec serait beaucoup plus vulnérable que l'Ontario dans l'éventualité d'une séparation — ce qui se refléterait sûrement dans un processus de négociation. Sans oublier que les provinces de l'Ouest, particulièrement l'Alberta et la Colombie-Britannique, risquent d'adopter une attitude moins conciliante envers le Québec que ne le fera l'Ontario, et ainsi, elles risquent de demander légitime compensation avant d'exaucer certaines demandes ontariennes au sein du RDC.

Il y a pourtant une mise en garde. Cette analyse est basée sur le *pourcentage* du total des livraisons manufacturières. Exprimés en dollars, les échanges Québec-Ontario sont plus semblables: le Québec exporte approximativement $12 milliards de livraisons manufacturières à l'Ontario, tandis que l'Ontario en exporte approximativement $10 milliards au Québec.[8]

Les données du tableau 1 ont comme avantage de faire référence à 1989. Elles ont comme désavantage de se concentrer uniquement sur le Québec et l'Ontario et de plus, seulement sur les livraisons manufacturières. Afin d'obtenir une vue d'ensemble plus complète des échanges commerciaux interprovinciaux, on doit se pencher sur les données de 1984 — même si elles laissent encore à désirer, puisqu'elles ne prennent pas en considération les échanges de services ou la mobilité des personnes.[9] Le tableau 2 présente l'exportation des biens, répartis comme primaires, manufacturés et autres, de chaque province à chacune des autres provinces. La lecture du tableau ne nécessite pas d'explications, et il incombe au lecteur de trier les échanges entre provinces. Toutefois, il est instructif de mettre en lumière certains éléments.[10]

La plupart des provinces ont un volume important d'échanges commerciaux avec d'autres provinces canadiennes. En effet, le Qué-

---

8 Il existe une autre mise en garde, qui sera approfondie plus loin: la majeure partie des exportations ontariennes destinées au marché international ont trait à l'industrie automobile. Si le Québec devait se séparer, ces échanges commerciaux relatifs à l'industrie automobile pourraient être menacés, puisque l'Ontario ne serait plus en mesure de "livrer" le marché québécois.

9 Pour une des analyses les plus poussées des données de 1984 sur les échanges commerciaux interprovinciaux et internationaux par province, voir Pierre-Paul Proulx, "Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde," dans la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec* [document de travail], numéro 1 (Québec, 1991). Le lecteur intéressé voudra peut-être puiser aux sources. Au lieu d'essayer de résumer l'étude de Proulx, j'ai choisi de présenter un résumé des données de 1984 préparé par le Ministère fédéral des finances (Tableau 2).

10 Ces éléments sont essentiellement repris de "Liens économiques entre provinces," *Revue économique trimestrielle* (Canada, Ministère des finances), mars 1991, pp. 34–54.

bec, l'Ile-du-Prince-Edouard, la Nouvelle-Écosse, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta dépendent davantage des échanges commerciaux domestiques que des échanges commerciaux internationaux. Dans tous les cas, les échanges commerciaux avec d'autres pays sont également importants. L'Ontario, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique dépendent davantage des échanges commerciaux internationaux que des échanges commerciaux domestiques. Parmi les trois plus importantes provinces manufacturières (l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique), seul le Québec dépend davantage des échanges commerciaux avec d'autres provinces que des marchés internationaux.

Pour l'Ontario et la Colombie-Britannique, les exportations destinées aux autres provinces comptent pour 35.5 et 28 pour cent, respectivement, du total des livraisons hors-province, et pour 17 et 13.5 pour cent, respectivement, du total des livraisons — c'est-à-dire, des livraisons hors-province et des livraisons qui restent dans la province d'origine. Plusieurs commentaires finaux concernant le tableau 2 sont pertinents.

- Premièrement, l'Ontario représente le marché provincial le plus important pour sept des neuf autres provinces. Le Québec est le client le plus important pour le Nouveau-Brunswick, tandis que l'Alberta détient ce titre pour les exportations de biens de la Colombie-Britannique. Dans chacun de ces deux cas, l'Ontario est le deuxième plus important client.
- Deuxièmement, le pourcentage d'exportations provincial le plus élevé du tableau est celui des livraisons québécoises de biens vers l'Ontario — 28.78 pour cent.
- Troisièmement, les exportations québécoises aux quatre provinces de l'Ouest représentent approximativement 15 pour cent de ses "exportations" totales, presqu'autant que le pourcentage de 16.5 pour les exportations ontariennes vers l'Ouest.
- Quatrièmement, à l'exception de la Colombie-Britannique, les provinces de l'Ouest exportent également des quantités importantes au Québec: le Manitoba (8.85 pour cent), la Saskatchewan (10.61 pour cent), et l'Alberta (10.25) pour cent. Seulement 2.28

Tableau 2: ***Exportations de produits en 1984 par destination — agrégats choisis***
(en pourcentage des exportations totales)

Destination:	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Total Prov.	Total Étranger
Province d'origine: Terre-Neuve												
Produits	—	0.27	4.49	0.79	7.36	11.07	0.02	0.03	0.07	0.10	24.22	75.78
Primaires	—	0.00	3.65	0.32	0.05	15.31	0.00	0.00	0.00	0.00	19.34	80.66
Manufacturiers	—	0.54	5.81	1.32	3.24	8.47	0.04	0.07	0.14	0.20	19.88	80.12
Autres	—	0.00	0.00	0.00	98.42	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	98.42	1.58
Province d'origine: Ile-du-Prince-Édouard												
Produits	5.67	—	11.13	7.87	9.31	21.33	0.35	0.09	0.33	0.23	56.56	43.44
Primaires	3.31	—	8.60	9.30	10.06	26.80	0.58	0.00	0.06	0.00	58.55	41.45
Manufacturiers	7.25	—	12.83	6.90	8.81	17.67	0.19	0.16	0.51	0.39	55.23	44.77
Autres	0.00	—	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Province d'origine: Nouvelle-Écosse												
Produits	7.56	3.04	—	12.95	14.49	20.08	0.79	0.47	1.41	1.10	61.99	38.01
Primaires	5.54	0.91	—	6.79	2.03	60.23	0.00	0.00	0.00	0.00	75.56	24.44
Manufacturiers	8.15	3.62	—	13.85	17.87	9.77	1.00	0.59	1.79	1.40	58.18	41.82
Autres	0.00	0.00	—	90.94	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	90.94	9.06
Province d'origine: Nouveau-Brunswick												
Produits	2.99	3.32	9.36	—	16.98	11.52	0.46	0.39	0.86	0.62	46.60	53.40
Primaires	0.16	1.28	4.60	—	23.25	3.27	0.00	0.00	0.00	0.00	32.57	67.43
Manufacturiers	3.99	3.37	11.50	—	18.01	14.81	0.62	0.52	1.16	0.84	54.93	45.07
Autres	0.00	6.06	0.98	—	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7.17	92.83
Province d'origine: Québec												
Produits	2.61	0.45	2.86	3.34	—	28.78	1.81	2.67	5.87	4.57	53.66	46.34
Primaires	3.60	0.21	1.56	2.26	—	28.99	0.00	0.00	0.03	0.00	42.64	57.36
Manufacturiers	2.60	0.47	3.00	3.12	—	28.89	1.96	2.88	6.34	4.93	54.58	45.42
Autres	0.19	0.00	0.00	18.09	—	22.48	0.00	0.00	0.00	0.00	40.75	59.25

Tableau 2 - *cont.*

Destination:	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Total Prov.	Total Étranger
Province d'origine: Ontario												
Produits	1.26	0.30	2.14	1.54	14.94	—	2.87	2.35	6.58	4.69	37.10	62.90
Primaires	0.23	0.34	2.80	0.52	33.90	—	3.20	1.26	0.67	0.53	43.45	56.55
Manufacturiers	1.32	0.30	2.11	1.61	14.03	—	2.87	2.43	6.94	4.94	36.99	63.01
Autres	0.02	0.02	0.00	0.02	0.04	—	0.00	0.00	0.00	0.02	0.11	99.89
Province d'origine: Manitoba												
Produits	0.65	0.06	0.75	0.66	8.85	23.81	—	8.75	10.15	4.27	58.41	41.59
Primaires	0.03	0.01	0.17	0.14	11.92	34.04	—	1.38	7.00	1.44	56.14	43.86
Manufacturiers	0.93	0.08	1.01	0.89	7.55	18.75	—	12.01	11.63	5.57	59.10	40.90
Autres	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	87.04	—	12.96	0.00	0.00	100.00	0.00
Province d'origine: Saskatchewan												
Produits	0.01	0.01	0.20	0.13	10.61	12.62	4.96	—	5.32	1.24	35.31	64.69
Primaires	0.02	0.01	0.16	0.12	11.19	12.21	2.78	—	3.51	0.56	30.58	69.42
Manufacturiers	0.00	0.00	0.29	0.16	9.40	13.08	9.51	—	9.55	2.87	45.54	54.46
Autres	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	42.15	43.05	—	11.88	0.00	97.09	2.91
Province d'origine: Alberta												
Produits	0.06	0.02	0.21	1.39	10.25	26.26	3.74	6.55	—	9.95	59.62	40.38
Primaires	0.00	0.01	0.17	1.99	12.81	33.50	0.76	3.82	—	7.45	60.88	39.12
Manufacturiers	0.17	0.05	0.28	0.22	5.07	12.04	9.57	11.94	—	14.89	56.97	43.03
Autres	0.00	0.00	0.00	0.00	49.67	34.59	10.64	0.00	—	0.00	100.00	0.00
Province d'origine: Colombie-Britannique												
Produits	0.12	0.06	0.21	0.25	2.28	6.80	1.19	2.24	10.09	—	24.87	75.13
Primaires	0.01	0.01	0.02	0.00	1.17	14.08	0.37	1.84	7.14	—	26.34	73.66
Manufacturiers	0.15	0.08	0.27	0.32	2.63	4.87	1.45	2.39	9.78	—	23.57	76.43
Autres	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	76.18	—	76.18	23.82

Source: Canada, Ministère des finances, *Revue économique trimestrielle* (mars 1991), tableau 11.A4.

pour cent des exportations de la Colombie-Britannique sont destinées au Québec, mais cette province et Terre-Neuve sont nettement des cas à part, avec leur 75 pour cent d'exportations destinées à l'étranger. Le Québec est également un marché provincial important pour les provinces de l'Atlantique: le pourcentage des exportations destinées au Québec varie de 7.36 pour cent pour Terre-Neuve à 16.98 pour cent pour le Nouveau-Brunswick.

Aucune de ces révélations ne devrait nous surprendre: le "centre" représente un marché d'exportation important, autant pour l'est que pour l'ouest. Ce qu'on ignore encore n'est pas si, mais plutôt à quel point, l'ALE va modifier ce tableau. Le tableau 1 indique que, de 1984 à 1989 (essentiellement, la période pré-ALE), il s'est produit, au niveau des échanges commerciaux, un important déplacement allant de l'est-ouest au nord-sud. Les échanges commerciaux est-ouest demeurent toutefois très importants, et toutes les provinces souffriraient si on devait mettre un terme à ces échanges commerciaux.

Pour conclure cette section, je réitère une remarque faite plus tôt, à savoir que, pour le "centre", maintenir le libre-échange, ainsi que s'évertuer à atteindre une union économique, est davantage une priorité pour le Québec que pour l'Ontario, quoique cela profiterait à chacune des provinces en terme de viabilité économique.

Avec ces échanges commerciaux interprovinciaux et les clauses existantes pour préserver l'union économique canadienne comme toile de fond, je me penche maintenant sur la question de la forme et du fond des accords qui doivent être mis en place afin de "recréer" une UEMCQ, une fois l'unité politique du Canada rompue.

Chapitre 3

Assurer l'élément union économique d'une UEMCQ

Au chapitre 2, il fut démontré que si, ou quand, le Québec déclare son indépendance et donc son retrait du cadre politique et juridique canadien, l'union économique actuelle entre le Québec et le "Reste du Canada" (RDC) sera, par le fait même, dissoute. Ce chapitre, ainsi que les deux suivants, mettent l'accent sur la forme et le fond des nouveaux accords qui devraient alors être mis en place pour "recréer" une union économique et monétaire Canada-Québec (UEMCQ).

Tarif douanier et politiques commerciales communes

Des accords de libre-échange, tels que la Zone Européenne de Libre-Échange et l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE), ne requièrent généralement pas de politiques commerciales extérieures et tarifs douaniers communs. Habituellement, ils nécessitent plutôt des clauses de "règles d'origine" ou "valeur ajoutée domestique", afin que des tiers pays ne profitent pas de l'accès privilégié à un pays membre pour "exporter" aux autres pays membres des accords de libre-échange. De façon similaire, les zones de monnaie commune n'ont pas besoin de politiques commerciales extérieures communes — le fonctionnement du système étalon-or nous vient ici à l'esprit.

Presque par définition, toutefois, les unions économiques *requièrent* des politiques extérieures communes. Il en est ainsi puisque, en vertu d'une union économique reconstituée et à part entière, il n'existerait plus d'obstacles à l'exportation de biens et de services du

services du Québec au RDC (ou vice versa), peu importe le point d'origine initial de ces biens et services. Ainsi, une des premières questions à régler dans n'importe quel type d'union économique entre un Québec souverain et un RDC souverain est la forme que prendra la politique extérieure commune.

Il est probable que le statu quo concernant les tarifs douaniers, les quotas, et autres aspects de la politique commerciale extérieure aurait plus de chance de survivre intact, si la progression vers la souveraineté et une union économique pouvait avoir lieu *sans* une rupture initiale du cadre politique et juridique canadien. La raison en est que des décennies, littéralement, de compromis régionaux et sectoriels délicats s'inscrivent dans la politique commerciale extérieure de ce pays. Une fois ces compromis existants devenus extra-judiciaires — via une déclaration d'indépendance hâtive et unilatérale de la part du Québec, par exemple — tout est à refaire.[1] Pourquoi la Colombie-Britannique, par exemple, accorderait-elle son appui à une politique commerciale reconstituée qui implicitement, ou même explicitement, subventionnerait les travailleurs du textile et les manufacturiers de meubles québécois? Concernant une question qui retient encore plus l'attention, pourquoi une seule des autres provinces accepterait-elle que les producteurs laitiers québécois continuent de recevoir 60 pour cent de la part des quotas de production de lait industriel? Au mieux, ils recevraient la part qui leur revient en terme de population. Et ce problème ne concerne pas uniquement le Québec et le RDC. Pourquoi la Colombie-Britannique devrait-elle se soumettre aux exigences des travailleurs automobiles du centre du Canada (principalement de l'Ontario), si cela signifie que les Toyotas vont coûter plus cher à Vancouver? Ou, ce qui revient au même, que demanderait la Colombie-Britannique en retour?

Le but n'est pas d'argumenter qu'une telle entreprise s'avérerait impossible. Il est évident qu'elle ne le serait pas, comme le démontre le cas de la Communauté européenne (CE): le Traité de Rome pré-

1 Tel que démontré par Richard Harris dans "Post-Meech Economics: Some Observations" (Département d'économie, Université Simon Fraser, Burnaby, C.-B., 1990, polycopié).

voyait un tarif douanier extérieur commun. La situation européenne, toutefois, était totalement différente. Les six membres de la CE à l'origine étaient impliqués dans un jeu à somme positive impliquant et la création d'échanges commerciaux et le détournement d'échanges commerciaux. Ce détournement était appuyé par un important tarif douanier extérieur de type "château fort européen". Le Québec et le RDC seraient probablement impliqués dans un jeu à somme négative — du moins pendant un certain temps — qui risque d'être amplifié car le degré actuel de détournement d'échanges commerciaux pourrait disparaître lors de négociations sur un tarif douanier commun. Ce qui ressort également du cas européen, c'est que le passage d'une union douanière (1958) à un marché unique (1992) à une monnaie commune (mi-1990 au plus tôt) est un processus ardu, qui se fait de pas à pas. Le débat sur "l'association", particulièrement au Québec, repose sur l'hypothèse implicite que, puisque "nous y sommes presque", le processus de démantèlement et de reconstruction devrait être d'autant plus facile et rapide. Cette section laisse supposer que les négociations ayant trait à rétablir une politique commerciale commune seraient complexes, difficiles, et au détriment des deux parties, si la séparation devait s'avérer acrimonieuse. La répartition des actifs et des passifs serait encore plus problématique, comme le démontre la prochaine section.

Partage de la dette et des avoirs

D'une certaine manière, au niveau de la possibilité d'une UEMCQ, la répartition de la dette et des avoirs serait l'élément le plus crucial. Si les deux parties considéraient la répartition comme "juste", alors un climat propice pourrait être créé pour le reste des négociations concernant une UEMCQ à part entière, incluant la reconstitution d'une politique commerciale extérieure commune.

Même si le partage de la dette et des avoirs jouera un rôle majeur lors des discussions concernant l'avenir constitutionnel du Canada, je ne pourrai pas aborder ce problème de façon convenable, faute

d'espace.[2] Je vais plutôt l'insérer dans l'analyse aux moments opportuns. Par exemple, la répartition de la dette fédérale sera omniprésente lors des discussions sur la viabilité d'une monnaie commune Québec-RDC, et les conséquences seront analysées dans ce contexte précis. Néanmoins, certaines remarques initiales sont de mise.

Le Parti Québécois et le Rapport Allaire acceptent tous deux qu'un Québec indépendant serait responsable de sa "juste part" de la dette nette. Autant au Québec qu'au RDC, on suppose habituellement que cette acceptation signifie que les négociations auraient pour but de déterminer si la part appropriée du Québec serait en proportion à sa population (approximativement 25 pour cent de la population canadienne) ou en proportion à sa contribution au produit intérieur brut (PNB) canadien, ce qui donnerait un pourcentage un peu moindre. Dans ce contexte, la revendication d'une part appropriée pour le Québec de 18.5 pour cent contenue dans les documents de travail du Rapport Bélanger-Campeau a surpris la plupart des observateurs — et, de toute évidence, en a réjoui plus d'un![3] L'argument se base sur le principe que, puisqu'un Québec indépendant obtiendrait 18.5 pour cent des actifs fédéraux existants, ce même pourcentage devrait s'appliquer à la part de la dette à assumer. Pour donner davantage de poids à cette proposition, le Secrétariat de la Commission (l'auteur du chapitre 9) s'est basé sur les conseils de deux experts internationaux, qui ont fait les trois propositions suivantes:[4]

---

2 Toutefois, ceci n'est pas un problème sérieux, puisque la question du partage de la dette a déjà fait couler beaucoup d'encre. Voir Paul Boothe et Richard Harris, "Alternative Divisions of Federal Assets and Liabilities" (Étude présentée à une conférence sur la dimension économique du changement constitutionnel, tenue à Kingston, Ontario, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Université Queen's, du 4 au 6 juin, 1991).

3 Québec, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec* [document de travail], numéro 1 (Québec, le 27 mars 1991), chapitre 9.

4 Les deux experts sont le professeur Malcolm Shaw, Faculté de droit, Université de Leicester, et Geneviève Burdeau, Faculté de droit, Université de Dijon. Leurs conseils apparaissent dans l'annexe B.2 et B.4, respectivement, du chapitre 9 du...

- les négociations sur la séparation du Québec se feraient dans le cadre du droit international, ainsi que du droit canadien;
- l'approche de la Commission en ce qui concerne la question de la répartiton des avoirs et de la dette — notamment, d'égaliser la part des actifs avec celle des passifs — ne viole aucune norme internationale établie; et
- les précédents internationaux ont tendance à favoriser "l'État successif" (Québec) au détriment de l'État prédécesseur (Canada).

Il est inutile de préciser que des conséquences très importantes découlent de ces propositions.

Premièrement, mis à part la question à savoir si les calculs de la part québécoise des actifs sont effectués correctement, le RDC n'accepterait jamais une répartition de la dette nette basée sur ce principe, puisque, entre autres, il néglige complètement le fonctionnement des systèmes de transferts (la péréquation, par exemple) et de redistribution interprovinciale (l'assurance-chômage, par exemple), systèmes perçus par le RDC comme ayant grandement favorisé le Québec au fil des ans. Le raisonnement du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau est faux pour les raisons suivantes: les déficits augmentent directement la dette, mais non les avoirs, puisque, mis à part les actifs non-financiers, les déficits ont financé la formation de capital humain — qui ne sont pas inclus dans les calculs du Secrétariat — et, de façon encore plus importante, la consommation. Il est très difficile de prétendre que les Québécois ne sont pas sortis gagnants au niveau de la générosité du fédéral. Ainsi, en dernière analyse, le mécanisme de redistribution se baserait probablement sur la population ou, si le Québec est chanceux et que les discussions se déroulent dans un climat d'harmonie, sur la part de PIB.

---

4 - cont.

...numéro 1 des documents de travail de la Commission Bélanger-Campeau. Voir également Robert Mackenzie, "The Nation: Sovereignists Did Their Homework," *Toronto Star*, le 13 avril 1991, p. D4.

Si le Québec ne prenait pas en considération ce que le RDC perçoit comme une part "appropriée" du fardeau commun de la dette — peu importe les précédents internationaux — une séparation pénible risquerait d'être déclenchée, qui affecterait *tous* les autres aspects d'une UEMCQ, incluant le rétablissement d'une politique commerciale commune. Ceci est d'autant plus vrai que le Québec dépend davantage du RDC en terme d'échanges commerciaux que le RDC ne dépend du Québec, comme nous l'avons déjà souligné, et que le RDC commence à vouloir se retrancher sur ses positions et profiter de ses avantages, perçus ou réels.

La deuxième conséquence est que le Québec tirera peut-être un important avantage du fait que le RDC présume — et en fait souhaite — que le "Canada" va continuer d'exister. Cela signifie que toute séparation se ferait nécessairement dans le cadre État successif/État prédécesseur mentionné précédemment. Mis à part le fait que le RDC risque de prendre ses désirs pour une réalité — c'est-à-dire, il n'est pas assuré que le RDC demeurerait une seule entité politique — le Québec en tirerait sûrement un avantage. En ce qui concerne la dette extérieure, par exemple, cela signifie que le RDC continuerait d'être responsable de *toutes* les obligations existantes.

En effet, aussi longtemps que le "Canada" serait l'État "prédécesseur", le Québec ne pourrait pas assumer "légalement" une partie de la dette canadienne. Ainsi, ce que signifierait en pratique la répartition de la dette existante dans l'éventualité d'un tel scénario, c'est que le Québec effectuerait une série de paiements secondaires au RDC pour couvrir sa "part" annuelle du service de la dette et de tout amortissement de la dette. Si le Québec devait manquer à sa parole en terme de ces paiements secondaires, autant la cote de crédit du "Canada" ou du RDC que celle du Québec en subirait les contrecoups. Comment le RDC pourrait-il annoncer à une compagnie d'assurance américaine que, dornénavant, elle devra percevoir 25 pour cent (ou 18.5 pour cent) des paiements d'intérêt auprès du Québec et le reste auprès du RDC? Il ne le pourrait pas.

De plus, même si on pouvait imaginer un partage de la dette existante qui réglerait le problème une fois pour toutes, le RDC ne

serait pas sorti du bois pour autant. Si le Québec devait manquer à ses engagements, en totalité ou même en partie, ladite compagnie d'assurance percevrait sûrement cette perte en capital ou "expropriation" de capital comme étant le résultat d'avoir acheté des obligations canadiennes. Dans un monde où le capital net se fait de plus en plus rare — le Japon rapatrie le sien, tandis que l'Allemagne et le Moyen-Orient deviennent progressivement des demandeurs au lieu de fournisseurs — le message destiné autant au Québec qu'au RDC serait "à la prochaine!".

Tout compte fait, ceci constitue un scénario lugubre. Mais certains de ses aspects deviendront sûrement réalité si et quand les marchés financiers internationaux évaluent les risques potentiels d'avoir à payer les pots cassés lors de négociations ayant trait à la part du Québec — 18.5 ou 25 pour cent — de la dette canadienne. Curieusement, Preston Manning du Reform Party parle toujours du "Nouveau Canada". Peut-être lui et son parti ont-ils compris qu'assurer la pleine continuité juridique, politique, et (lorsque possible) constitutionnelle du "Canada" entraîne des coûts. Le "Nouveau Canada" serait nécessairement coûteux en terme de cote de crédit, mais il servirait à "modérer" la position du Québec lors de négociations sur la dette et les avoirs.

La troisième conséquence met en lumière l'autre côté de la médaille. Supposons que le RDC et le Québec parviennent à une entente à l'amiable concernant la répartition de la dette et des avoirs. Supposons de plus que la dette continue d'être libellée en dollars canadiens, et que le Québec accepte de faire des paiements annuels au RDC en proportion de sa part convenue du fardeau. Une telle entente n'implique-t-elle pas que le Québec doit avoir son mot à dire au sujet de la politique monétaire et fiscale du RDC, puisque cette dernière aura nécessairement un impact sur la valeur de l'entente contractuelle signée par le Québec? Je pense que la réponse doit être oui, quoiqu'une série d'ententes secondaires munies de clauses échappatoires pourraient peut-être servir de solution.

Le point essentiel ici, c'est que le Québec devrait recevoir la garantie que le RDC ne tentera pas de monétiser le déficit, faisant

ainsi monter en flèche les taux d'intérêt et le service de la dette. Considérons la situation du point de vue opposé. Le RDC accepterait-il une part québécoise de la dette de 25 pour cent, mais libellée en une nouvelle devise québécoise, que le Québec pourrait dévaluer disons, de 10 pour cent dix minutes après la signature de l'entente, obtenant par le fait même non seulement un avantage au niveau de l'exportation au RDC, mais aussi un "manquement à sa parole" au niveau du partage de la dette (en dollars canadiens) équivalent à 10 pour cent? Certainement pas. Ainsi, la prise de position communément affichée par le RDC que (a) le Québec accepte sa "juste" part du fardeau de la dette libellée en dollars canadiens mais que (b) le Québec n'ait pas un mot à dire au niveau des politiques macro-économiques du RDC — c'est-à-dire, au niveau du sort du dollar canadien — est, à mon avis, une position tout à fait futile. C'est précisément à ce niveau que le droit international et la "préférence" pour les États successifs risquent d'entrer en jeu.

Ainsi, même si les questions de la taille de la dette et les diverses options concernant sa répartition entre le Québec et le RDC sont incroyablement complexes en soi, elles ont également des conséquences très importantes en ce qui concerne presque tous les autres aspects du "post-Canada", que le résultat final soit ou non une UEMCQ ou la création d'États indépendants. Notons également que l'hypothèse sous-jacente à cette discussion est que le Québec, et non le RDC, qui aurait le plus de difficulté de s'acquitter de sa part de la dette. Ce qui n'est pas évident, étant donné, d'une part, que le Québec se prépare à cette éventualité depuis plus d'une décennie au niveau de ses finances publiques et privées et que, d'autre part, le RDC — en particulier l'Ontario, comme nous l'avons vu lors de son récent budget — a essentiellement refusé de reconnaître que le statu quo devient de moins en moins viable du point de vue économique.

Un Accord de libre-échange Québec-États-Unis

Avant de se pencher sur les détails d'une union économique et monétaire entre le Canada et le Québec, nous devons mettre en place

un autre morceau du casse-tête. Plus spécifiquement, autant le Québec que le RDC doivent assurer leur relations commerciales avec les États-Unis. On considère trop souvent que ceci pose un problème uniquement pour le Québec. Cette supposition est sûrement fausse. Si le RDC — c'est-à-dire dans ce cas l'Ontario — ne peut plus "livrer" le marché de l'automobile québécois, le pacte de l'automobile devrait nécessairement faire l'objet d'une révision.

À savoir si ceci provoquerait la réouverture de l'ALE canado-américain dans son ensemble est matière à discussion. De puissants intérêts américains n'attendent qu'à mener une campagne pour négocier de nouvelles clauses — ayant trait à la culture, par exemple. Dans tous les cas, *certains* changements à l'ALE deviendraient nécessaires, puisqu'après tout, il s'agit d'une entente bilatérale. Avec le Québec également de la partie, elle deviendrait trilatérale (ou multilatérale), et les clauses ayant trait à la composition des différentes commissions de révisions et aux mécanismes de règlements devraient être modifiées. Encore une fois, ceci donnerait l'occasion aux intérêts américains de mener des campagnes pour négocier de nouvelles demandes. En bref, on ne peut pas simplement présumer que les ententes commerciales existantes entre les États-Unis et le reste du Canada demeureraient en vigueur si le Québec devait se séparer. Sans oublier que les Bob Rae du RDC, si l'on se fie à leurs discours officiels, seraient plus que disposés à voir languir l'ALE.

Il faut toutefois ajouter que c'est le Québec qui affronterait le plus grand défi. Il existe deux ou trois entraves potentielles à la négociation d'un ALE Québec-États-Unis.

La première concerne un des points forts du Québec: "Québec Inc.", la relation, du genre japonais ou du continent européen, qui existe entre le gouvernement, le monde des affaires, les institutions financières, et la Caisse de dépôt, ainsi que des aspects connexes tels que les exigences minimales — normalement reliées à l'investissement dans la province — nécessaires pour que les compagnies étrangères soient considérées comme "partenaires québécois" et donc, qu'elles puissent soumissionner lors d'appels d'offres de contrats gouvernementaux. Il est assez évident que cette conception de

l'organisation industrielle va à l'encontre de celle des États-Unis — et en fait, de celle du monde anglo-saxon en général. Ce qui n'est pas aussi évident, c'est la raison pour laquelle les États-Unis risquent d'insister pour que leur propre conception de la politique commerciale fasse partie de tout nouveau ALE. Une partie de la réponse réside dans le fait que les États-Unis ont déjà avisé le Japon qu'ils ne permettront pas à ce pays "d'exporter" les *keiretsu* de ce côté-ci de l'Océan pacifique. S'ils devaient plier devant le Québec en acceptant "Québec Inc.", leur pouvoir de négociation avec le Japon en serait grandement réduit.

Une deuxième entrave potentielle concerne Hydro-Québec. Les services publics hydro-électriques ne font pas partie de l'ALE canado-américain, peut-être parce qu'ils relèvent de sociétés de la couronne provinciales. Dans tout ALE Québec-États-Unis toutefois, Hydro-Québec deviendrait une société d'État "nationale", et le fait qu'elle exporterait l'électricité à un tarif considérablement inférieur au tarif domestique deviendrait sûrement matière à négociation. Il en est ainsi pour d'autres préoccupations, comme les subventions aux géants industriels tels que Norsk-Hydro, qui achètent l'électricité québécoise à un tarif qui correspond approximativement au tiers du tarif domestique.

Une troisième entrave potentielle découle des deux premières. Les discussions Mexique-États-Unis-Canada vont certainement se pencher sur la relation entre l'écologie et l'environnement et le commerce. Ainsi donc, un ALE Québec-États-Unis ne pourrait pas tomber à un pire moment, puisqu'il serait impossible d'éviter les questions d'environnement et d'écologie touchant la deuxième Baie James. Déjà, d'importants groupes de pression formés de citoyens du nord-est des États-Unis n'attendent qu'à soulever ce point.

Il n'est pas évident par contre, que ces questions rendraient un ALE Québec-États-Unis peu probable. Certains soutiennent que le congrès américain n'a aucune envie de permettre qu'une autre entente commerciale soit laissée au soin des instances administratives. D'autres estiment que les États-Unis proposeraient une entente semblable au Québec, parce que les Américains ne voudraient pas créer

davantage de problèmes du côté nord de leur frontière. Mais même parmi ce groupe, plusieurs soutiennent que la marge de manoeuvre au sein du document existant est suffisamment grande pour que les États-Unis puissent éventuellement se pencher sur les problèmes précités.

Même si nul ne peut prévoir l'avenir, il est évident que, pour le Québec, les risques sont non seulement élevés, mais ils vont tous dans le même sens.

Je désire maintenant examiner un ALE Québec-États-Unis sous un angle tout à fait différent. A cette fin, je vais adopter le scénario québécois du meilleur-cas-possible — notamment, que les États-Unis proposeraient la *même* entente au Québec qu'ils ont proposée au Canada, et de plus, que le Québec donnerait son accord. La question devient alors: y aurait-il des changements? La réponse — qui risque de surprendre — est que, pour le Québec, il y aurait énormément de changements, autant vis-à-vis des États-Unis que du RDC.

Plus spécifiquement, le résultat final serait très important, en terme de marge de manoeuvre du Québec en ce qui concerne son degré de liberté sous l'ALE canado-américain. Il en est ainsi car, dans plusieurs domaines, *l'ALE existant restreint peu les interventions des gouvernements provinciaux*. Afin de développer ce thème, je vais mettre l'accent sur un domaine en particulier — la réglementation des institutions financières.

Parmi les clauses les plus importantes du chapitre 17 (Services financiers) de l'ALE se trouve l'article 1703, qui permet aux résidants américains d'échapper aux restrictions qui limitent la propriété étrangère dans les institutions financières sous contrôle canadien. Ce qui est en jeu ici, c'est la règle dite du 10/25, qui interdit à une même personne non résidente de détenir plus de 10 pour cent des actions d'une institution financière, et aux non résidents, de détenir au total plus de 25 pour cent de ces actions. L'exemption contenue dans l'ALE signifie que les résidents américains bénéficient désormais du même traitement que les Canadiens au regard des droits de propriété touchant les institutions financières réglementées par le fédéral.

Vraisemblablement, selon un récent rapport du Sénat canadien, cela signifie que les Américains peuvent acquérir n'importe laquelle des grandes fiducies ou sociétés de prêt ou d'assurance titulaires d'une charte fédérale, pour autant qu'ils obtiennent l'autorisation de le faire après avoir satisfait aux mêmes critères d'examen ministériels que les Canadiens.[5] Le rapport du Sénat note également que le chapitre 17 de l'ALE ne s'applique *pas* aux institutions financières qui possèdent une charte provinciale:

> En conséquence, les Américains ne pourraient acheter la filiale de Royal Trustco, laquelle est titulaire d'une charte québécoise, car la législation du Québec comporte encore la règle du "10/25". Il s'ensuit une situation pour le moins paradoxale: si les Canadiens veulent que les sociétés de fiducie puissent avoir un capital fermé et s'assurer qu'elles continuent d'appartenir à des intérêts canadiens, la "solution" consisterait à les doter d'une charte provinciale![6]

Cette discussion peut sembler s'éloigner du but. Le problème fondamental, toutefois, c'est que les Québécois tirent tous les avantages de l'ALE existant, tandis que leur gouvernement et les gouvernements des autres provinces ne sont pas directement liés, ou du moins ils le sont moins que ne l'est Ottawa, par plusieurs clauses de l'Accord.

Mais si le Québec devait signer lui-même un ALE distinct, ce qui serait vraisemblablement le cas s'il déclarait son indépendance, alors la province ("pays") *serait* liée sur toute la ligne. Ce qui pourrait s'avérer très contraignant dans plusieurs domaines. Reprenant l'analyse du secteur financier, les États-Unis, tel que mentionné précédemment, se préoccupent depuis longtemps de l'intégration des secteurs financiers et non financiers de type japonais/allemand, intégration également encouragée par le Québec ("Québec Inc."). La province aurait des chances de glisser cette intégration en douce

5 Voir Le Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Canada 1992: Vers un marché national des services financiers*, Huitième rapport (Ottawa, 1990), p. 24.

6 Ibid, p. 25.

dans un ALE canado-américain. Elle risque d'être beaucoup moins capable de le faire avec un ALE Québec-États-Unis distinct, puisqu'alors elle signerait en tant que "pays" et serait donc liée par les clauses du chapitre 17, par exemple. De plus, le Québec ne pourrait plus protéger ses institutions financières des prises de contrôle américaines. Et, comme l'a démontré l'histoire récente du Québec, le droit de propriété des industries basées au Québec est crucial en terme de stratégie industrielle québécoise. Dans ces cas, et le cas de plusieurs autres clauses de l'ALE, la marge de manoeuvre du Québec en terme d'élaboration de politiques pourrait être réduite comparativement au statu quo.

Une importante question connexe se présente également. Si un ALE RDC-États-Unis et un ALE Québec-États-Unis étaient tous les deux en vigueur, le Québec serait davantage contraint que l'Ontario, puisque l'Ontario conserverait son statut de province. Par exemple, puisque la réglementation concernant le droit de propriété des institutions financières ne s'applique qu'aux institutions à charte nationale, elle ne s'appliquerait pas à l'Ontario avec un ALE RDC-États-Unis, mais elle s'appliquerait au Québec.

Même si l'accent a été placé à titre d'exemple sur les conséquences au niveau de la réglementation des institutions financières (chapitre 17 de l'ALE), ce domaine ne risque pas d'être le plus problématique. Considérons le chapitre 13, Marchés publics. Au Canada, 22 ministères gouvernementaux et 10 agences sont concernés par ce chapitre. Sont également concernés les achats de certains produits spécifiques par le Ministère de la Défense Nationale — 99 différents genres de produits allant de tracteurs au matériel de transmission de l'énergie mécanique au matériel de construction, pompes et compresseurs aux fils électriques, matériel de production et de distribution d'énergie. Mais ces clauses sont astreignantes *uniquement* au niveau national. Si le Québec devait signer un ALE distinct avec les États-Unis, ses achats seraient assujettis de la même façon — et j'ajouterais, ainsi que ceux d'Hydro-Québec. Mais Hydro-Ontario et le gouvernement provincial ontarien continueraient de bénéficier d'une exemption.

Encore plus intéressant, le même problème se présenterait-il dans une UEMCQ? Plus spécifiquement, les clauses d'une UEMCQ s'appliqueraient-elles uniquement au niveau "national" dans des domaines telle que l'élimination d'achats préférentiels? Ou seraient-elles astreignantes pour l'Alberta et l'Ontario également? Si oui, ces provinces exigeraient-elles d'être représentées, tel que le Québec, au sein de la superstructure administrative qui présiderait à l'union économique? Dans l'éventualité la plus favorable pour le Québec, le RDC mettrait en place, dans son propre intérêt, un marché intérieur à part entière, et ainsi, une union économique Québec-Canada donnerait automatiquement au Québec l'accès au marché intérieur libre du RDC. Un tel scénario prendrait-il forme? Au premier coup d'oeil, la réponse n'est pas évidente. Puisqu'il s'agit d'une question concernant l'union économique et que tous les morceaux en vue d'analyser l'union économique ont été mis en place, je me penche maintenant sur l'éventail de défis que doit affronter la reconstitution d'une union économique RDC-Québec.

Reconstituer l'union économique

La mise en place d'une union économique en Europe est le résultat d'une combinaison des clauses du Traité de Rome et des 300 "directives d'intégration" associées au 1er janvier 1993, date cible pour atteindre un marché européen unique. Un RDC souverain et un Québec souverain aspirant à une UEMCQ devraient inévitablement copier des clauses et directives semblables. À cette fin, une superstructure juridique et administrative devrait être mise en place pour superviser et interpréter les clauses et, lorsque nécessaire, pour rendre des jugements exécutoires et résoudre tout conflit.

La nature même d'une union économique valable implique, toutefois, que la souveraineté et d'un Québec indépendant et d'un RDC indépendant sera restreinte dans *tous* les domaines de politiques, dans la mesure où les interventions servent à entraver la libre circulation des biens, services, capitaux, personnes, et entreprises à travers l'union économique. Plus spécifiquement, les contraintes au

niveau de l'élaboration des politiques devront nécessairement être légales et administratives, et non "flexibles", comme c'est le cas dans les unions économiques qui passent par des systèmes fédéraux.

En d'autres mots, même si un Québec souverain était responsable des politiques dans une foule de domaines, la création d'une union économique avec le RDC soumettrait ces nouveaux domaines (ainsi que les domaines existants) à une supervision et à une réglementation considérable, ainsi qu'au jugement d'une superstructure; de plus, certains domaines spécifiques pourraient être soumis à un contrôle important — on pourrait même parler de "pouvoirs à la Pyrrhus". À ce niveau, il est particulièrement instructif de se pencher encore une fois sur l'union économique européenne naissante — et plus spécifiquement, sur les amendements apportés au "projet de traité" de la CE du 10 décembre 1990, en vue de faciliter l'union économique et monétaire:

> Quels que soient les domaines concernés — qu'il s'agisse de la concurrence, de l'octroi des contrats publics, de la recherche et du développement, des infrastructures européennes, des marchés du travail, de l'environnement, de la fiscalité — les politiques de la Communauté devront être renforcées afin d'augmenter l'efficience globale du marché unique et d'améliorer la compétitivité de l'économie de la Communauté, ce qui est essentiel au succès des objectifs primordiaux de l'Union Européenne.
>
> La coordination des politiques économiques, un domaine dans lequel la Communauté intervient déjà, devra être renforcée....Les instruments nécessaires à la conduite des politiques économiques demeureront la prérogative des États membres. Cependant, pour fins de coordination, divers autres instruments et procédures devront être établis.[7]

7 Traduit de Commission des Communautés européennes, "Draft Treaty Amending the Treaty Establishing the European Economic Community with a View to Achieving Economic and Monetary Union" (Bruxelles, 10 décembre 1990), pp. 8–9. Les "autres instruments et procédures" à être établis comprendraient un balisage des politiques économiques, un système de surveillance multilatérale renforcé, etc.

J'interprète le second paragraphe de cette citation comme voulant dire lier "la coordination des politiques économiques" — ce qui incombera à la Communauté — avec le principe de l'union économique, et les "instruments" — qui demeureront aux mains des gouvernements nationaux — avec le principe de subsidiarité. On pourrait soutenir la thèse que, dans le cas d'une UEMCQ, le Québec et le RDC ne laisseraient pas le principe de l'union économique miner de façon significative le principe de subsidiarité. D'abord, la clause de traitement-national prévaudrait encore en toute probabilité — le Québec disposerait d'une flexibilité considérable au niveau des politiques, pourvu qu'il ne discrimine pas à l'endroit des entreprises du RDC et vice versa. Et en plus, le respect d'une union économique très rigide, de concert avec des ALE avec les États-Unis, soumettrait le Québec et le RDC à une compétition américaine plus intense.

De puissantes influences, toutefois, auraient un effet contraire. Des organisations telle que l'Association canadienne des manufacturiers se plaignent maintenant amèrement qu'il existe d'importantes barrières interprovinciales. Puisque le but est de créer un "marché unique", ces barrières seraient obligées de disparaître. Mettre à l'abri de l'impact de l'union économique certains secteurs choisis m'apparaît très difficile.

Un second élément risque d'exercer une influence considérable. Une union économique à part entière est potentiellement un concept grandement "centralisateur". Ainsi donc, muni "d'externalités", le principe de subsidiarité risque de devenir une proie facile pour une "dynamique bureaucratique expansionniste", située au coeur administratif de l'union économique. Peut-être une explication plus poussée s'impose-t-elle. Tel qu'indiqué par l'encadré du chapitre 1, le principe de subsidiarité ne s'applique plus en cas d'externalités ou des économies d'échelle, ainsi que devant des préoccupations environnementales et macroéconomiques. Comme conclusion, l'encadré révèle que les obligations face aux citoyens et à la redistribution peuvent également l'emporter sur le principe de subsidiarité. La présence d'une ou de deux de ces clauses, sans parler de toutes les six, favorise grandement l'apparition d'une dynamique centralisatrice.

Le troisième élément, peut-être le plus crucial, c'est que les caractéristiques de l'union économique seront le reflet des exigences du RDC — ou bien, il n'y aura pas d'union économique!

Non seulement les questions de taille de marché et de population, mais également les données concernant les échanges commerciaux présentées ci-haut, exerceront une influence considérable — le Québec a davantage besoin d'une union économique que le RDC.

Il est évident, mis à part pour l'instant l'importante question de la structure du coeur confédéral de l'union économique, que des obstacles considérables restent à surmonter. Une entente concernant les subventions devrait-elle faire partie intégrante d'une union économique? À mon avis, la réponse doit être oui. Les achats préférentiels du gouvernement devraient-ils être abolis? De toute évidence, la réponse devrait être oui, mais elle soulève de nombreux problèmes. Le fait que Ottawa demeurerait, en toute probabilité, la capitale du RDC préoccuperait grandement, disons, la Nouvelle-Écosse et l'Alberta, puisque les fournisseurs québécois détiendraient un avantage certain en terme de proximité par rapport aux fournisseurs potentiels de ces deux provinces. Les achats préférentiels des gouvernements provinciaux devraient-ils eux aussi être abolis? Encore une fois, il m'apparaît que la réponse devrait être oui. Toutefois, les services publics d'hydro-électricité sous contrôle gouvernemental devraient également faire partie de cette catégorie. L'Ontario devrait-il pouvoir importer de l'électricité du Québec aux mêmes taux (excluant les frais de livraison) que ceux payés par les Québécois? Encore une fois, oui. En réalité, tout ceci fait partie de la dynamique bureaucratique expansionniste dont j'ai fait allusion plus tôt.

Si on répond oui à une seule des questions ci-dessus, il devient très difficile de ne pas répondre oui à toutes les autres.

Une des conséquences de tout ceci, c'est que la marge de manoeuvre des gouvernements provinciaux du RDC serait sévèrement restreinte. Tel est le cas en Allemagne, par exemple, où les *Länder* trouvent qu'une grande partie de "Europe 1992" va restreindre leur flexibilité existante. Une telle conséquence est probablement inévitable — la superstructure administrative et juridique de

la CE garantissant l'union économique européenne supplantera l'union politique ou économique flexible qui caractérise l'Allemagne fédérale. Si le même sort de marge de manoeuvre restreinte est réservé aux provinces du RDC, une nouvelle exigence serait rajoutée à l'ensemble des exigences du RDC, à savoir que le Québec soit aussi pleinement lié par l'union économique.

Questions environnementales

Avant de conclure ce chapitre, il est important de se pencher sur la relation qui existe entre l'environnement et l'union économique. Je serais le premier à reconnaître que les politiques actuelles dans ce domaine ne pourront pas subsister. Les normes environnementales imposées au projet de barrage Rafferty-Alameda sont-elles identiques à celles imposées à Hibernia ou à la deuxième Baie James? Sinon, ces normes variables deviennent en réalité la version 1990 d'une clause de désaveu fédérale. Ainsi, de nouvelles clauses — peut-être sous la supervision d'un organisme impartial et à distance de tous les gouvernements — sont nécessaires, peu importe ce qu'il adviendra post-Meech. Néanmoins, il est particulièrement instructif d'analyser l'approche de la CE face aux politiques environnementales:

> L'importance de la politique communautaire de l'environnement grandit dans le contexte du marché intérieur pour deux raisons: premièrement, les États membres peuvent l'utiliser à mauvais escient pour créer un nouveau cloisonnement des marchés en Europe; deuxièmement, l'efficacité économique de l'allocation des ressources est de plus en plus liée à l'efficacité écologique.[8]

En terme de la première de ces raisons, le "cloisonnement des marchés" peut survenir soit parce que des normes "flexibles"

---

8 La Commission des Communautés européennes, *Union économique et monétaire* (Bruxelles, 1990), p. 23.

peuvent procurer un avantage au niveau de l'exportation, ou soit parce que certaines provinces du RDC, par exemple, pourraient appliquer des normes "d'importation" concernant le rôle de l'environnement dans la production de biens, normes qui pourraient être perçues comme des barrières protectionnistes. En terme de la deuxième raison, on semble appuyer de plus en plus en Europe l'idée que les impôts ayant trait à l'écologie devraient être prélevés au niveau de la Communauté, puisque dans le cas d'une nation agissant seule, les externalités pourraient s'avérer très importantes. Quoiqu'il est un peu injuste de soutenir que l'intégration de l'environnement et de l'union économique sera particulièrement problématique — injuste car, tel que mentionné précédemment, nous n'avons pas encore réglé cette question au Canada — il apparaît inévitable qu'un "contrat environnemental" quelconque devrait sous-tendre toute union économique RDC-Québec; ceci serait en apparence très contraignant pour le Québec, puisque la deuxième Baie James y serait au centre.

L'élément union économique: conclusion

Malgré que l'impact d'une union économique soumise à une superstructure administrative et juridique peut miner les pouvoirs nationaux, le coût administratif de cette "centralisation" n'est pas particulièrement élevé. Les dépenses totales de la CE représentent moins de 1.5 pour cent du PNB de la Communauté, et plus de la moitié de ces dépenses sont attribuées à la Politique agricole commune, par exemple. De plus, pour la CE de l'an deux mille, on discute présentement d'un chiffre de 2 pour cent du PNB — et ceci inclut certaines interventions qui seront analysées à la section élément union monétaire d'une union économique et monétaire européenne (UEME). Ceci est curieux, étant donné que nombreux Canadiens désirent un gouvernement central fort, qu'ils perçoivent généralement comme synonyme de gouvernement central "important". Comme l'a souligné mon collègue Peter Leslie, l'UEME est "centralisatrice sans être fédératrice" — c'est-à-dire, sans détenir d'importants pouvoirs de

dépenser soumis à un parlement de la Communauté élu au suffrage universel.[9] La superstructure administrative européenne est plutôt un chien de garde en ce qui concerne *comment* les États membres peuvent exercer leurs pouvoirs de dépenser.

La discussion concernant la gestion de l'union économique et, surtout, sa possibilité et son caractère souhaitable, est reportée jusqu'à ce que soient analysés, dans le prochain chapitre, les aspects de l'union monétaire d'une UEMCQ. Pour conclure ce chapitre-ci, la conséquence principale qui découle de l'analyse ci-dessus est la même que celle soulignée dans l'introduction: pourquoi le Québec risquerait-il son avenir économique en choisissant l'indépendance, pour ensuite avoir à rendre immédiatement à la superstructure confédérale une part importante de la "souveraineté" nouvellement acquise, et plus encore dans certaines domaines?

9 Voir Peter Leslie, "Options for the Future of Canada: The Good, the Bad and the Fantastic," dans *Options for a New Canada*, Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, éditeurs (Toronto: University of Toronto Press, 1991), pp. 123–140.

Chapitre 4

Assurer l'élément union monétaire d'une UEMCQ

Les questions entourant l'élément union monétaire d'une union économique et monétaire européenne (UEME) sont probablement plus controversées que celles entourant l'union économique ou le marché unique. De plus, elles donnent davantage lieu à bien des conjectures, puisque la mise en place d'une banque centrale européenne, ou "EuroFed", qui n'est pas encore acquise, n'est pas pour demain. Néanmoins, je vais maintenant m'attarder à la vision européenne actuelle en ce qui concerne, premièrement, les impacts de stabilisation de l'union monétaire proposée, et deuxièmement, les aspects d'ajustement ou de redistribution. Suivra une évaluation de (i) toute leçon potentielle pour une union économique et monétaire Canada-Québec (UEMCQ) et (ii) les différentes approches alternatives à la disposition du Québec et du "Reste du Canada" (RDC).

Aspects de stabilisation d'une monnaie commune

L'indépendance de "l'EuroFed"

Selon la Communauté européenne (CE), la stabilité des prix est une "condition sine qua non de l'union économique et monétaire".[1] Ainsi donc, les Européens proposent des mesures assez drastiques pour

1 La Commission des Communautés européennes, *Union économique et monétaire* (Bruxelles, 1990), p. 12.

s'assurer que l'EuroFed proposée puisse poursuivre sans contrainte son objectif de stabilité des prix. À cette fin, la première mesure envisagée par les Européens est une coupure totale du lien qui unit les banques centrales nationales existantes et leurs gouvernements respectifs. Une fois cette coupure effectuée, la CE va créé une nouvelle institution — l'EuroFed — munie d'une "structure fédérale". Plus spécifiquement, l'EuroFed serait placée sous "l'autorité d'un conseil composé des douze gouverneurs des banques centrales de la Communauté et d'un plus petit nombre de membres d'un organe central, dénommé directoire".[2] Encore une fois, l'accent est mis sur l'indépendance:

> Dans l'exercice de leurs fonctions, la Banque centrale européenne, toute banque centrale d'un État membre ainsi que les membres de leurs conseils de direction ne devront ni solliciter, ni obéir aux instructions des institution de la Communauté, d'un État membre ou de tout autre organisme.
>
> La Communauté et les États membres ne devront tenter d'influencer ni la Banque centrale européenne, ni les banques centrales des États membres, ni les membres de leurs conseils de direction dans l'exercice de leurs fonctions, et devront respecter leur indépendance. A cette fin, les États membres devront modifier, s'il y a lieu, les lois régissant les relations entre leurs banques centrales et leurs gouvernments.[3]

En réalité, ces concepts ne sont pas encore immuables. En fait, la récente démission du président de la Bundesbank, Karl Otto Poehl, et les questions de politiques entourant le choix de son successeur, ont soulevé la question à savoir si la formule de l'indépendance de l'EuroFed (à la Poehl) va continuer de dominer ou si l'approche plus politique de la Banque de France va prendre le dessus. Pour les besoins de cette étude, je vais supposer le premier scénario.

---

2 Ibid., p. 18.

3 Traduit de Commission des Communautés européennes, "Draft Treaty Amending the Treaty Establishing the European Economic Community with a View to Achieving Economic and Monetary Union" (Bruxelles, 10 décembre 1990), p. 10.

Un autre aspect de cette indépendance à trait à l'interdiction d'opérations de sauvetage: "La Banque centrale européenne n'est en aucun cas autorisée à octroyer à la Communauté, aux États membres ou à quelque organisme public que se soit, des prêts ou toute autre facilité de crédit destinés à combler un déficit budgétaire".[4] Toutefois, les contraintes vont plus loin que la rupture de la relation EuroFed-États membres. En cas de déséquilibre, la dette publique d'un pays ne pourrait bénéficier, ni de la part de la Communauté ni de celle d'un autre État membre, d'aucune garantie inconditionnelle.[5]

Contraintes de déficit

En principe, les États membres de la CE demeureront autonomes du point de vue fiscal. En pratique, toutefois, cette "liberté" sera soumise à l'objectif de la Communauté, soit la stabilité des prix. Mis à part les mesures déjà mentionnées, le principal moyen pour arriver à cette fin est d'exercer le contrôle sur les déficits:

> Des déficits publics excessifs pourraient mettre en danger une politique monétaire orientée vers la stabilité. Les déficits publics excessifs doivent donc en principe être évités, et cela doit être stipulé dans le traité [cela *est* stipulé dans le traité — T.J.C.]. En pratique, un diagnostic de déficit excessif est lié au caractère soutenable de la situation budgétaire, qui ne peut être évaluée isolément d'une appréciation générale de la situation et de l'évolution économiques, et devrait dès lors être partie intégrante de la surveillance multilatérale. Il semble toutefois nécessaire de disposer d'un étalon pour pouvoir juger du caractère excessif d'un déficit. En dépit de ses défauts, tenant à des difficultés de définition, la règle d'or des finances publiques, selon laquelle les emprunts publics ne doivent pas excéder les dépenses d'investissement, apparaît la plus satisfaisante d'un point de vue analytique et est la seule dont l'usage soit largement répandu dans les fédérations existantes. En complément

4 Ibid.

5 La Commission des Communautés européennes, *Union économique et monétaire* (Bruxelles, 1990), p. 25.

> de cette règle, d'autres critères objectifs, comme les ratios entre le déficit ou la dette et le PIB, pourraient se révéler utiles dans ce contexte. Ces règles et critères devront être énoncés dans le règlement du Conseil relatif à la surveillance multilatérale.[6]

Ceci n'est pas que rhétorique. Toutes les nations membres emprunteraient en transigeant avec la nouvelle devise européenne, et non pas avec leur propre devise. On craint que l'élimination du "risque de change" sur les titres qui constituent la dette d'un pays quelconque risque d'encourager certains de ces pays à emprunter encore davantage. Et en 1989, cinq des douze États membres affichaient des déficits fiscaux supérieurs à 5 pour cent du PNB, avec en tête, la Grèce (17.6 pour cent) et l'Italie (10.2 pour cent). Ainsi, la flexibilité fiscale nationale sera contrainte, du moins en terme de liberté au niveau des déficits, afin d'assurer que ces actions ne compromettent pas les actions de l'EuroFed en ce qui concerne l'objectif de stabilité des prix.

L'autonomie fiscale serait réduite d'une seconde façon: on empêcherait les États membres d'emprunter à l'étranger, ou du moins on les surveillerait de très près le cas échéant, si la devise de transaction était autre que l'écu.

Les rapports entre cette analyse et une UEMCQ seront étudiés plus loin. Je me penche en premier lieu sur les aspects d'ajustement d'une monnaie commune.

Aspects d'ajustement d'une monnaie commune

A ce chapitre, pouvoir maintenir une seule monnaie européenne constitue la préoccupation de la CE. En particulier, quelles ententes sont nécessaires pour assurer que les États membres restent fidèles aux accords et aux directives d'une monnaie commune, lors de chocs économiques *spécifiques à un pays* (et non à la Communauté toute entière)?

---

6 Ibid., p. 25.

Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi et comment l'abandon de la monnaie commune pourrait s'avérer tentant. Considérons le scénario suivant. Le pays *X* est secoué par un choc intérieur ou extérieur. Par définition, des solutions faisant appel aux taux de change sont exclues. Sont également exclues toutes les politiques protectionnistes explicites, ainsi que celles qui sont même implicitement protectionnistes — c'est-à-dire, celles qui subventionneraient ou favoriseraient l'industrie "du pays". Même si la stabilisation fiscale n'était pas affectée, il est probable que le pays *X* serait déjà aux prises avec des difficultés au niveau fiscal, et il pourrait très bien être à la limite des "lignes directrices concernant les déficits", imposées par l'objectif de stabilité des prix. De plus, des garanties de prêts ou d'emprunts par la Communauté ou tout autre État membre sont également exclues.

Essentiellement, il ne reste plus que des stratégies ayant trait au marché du travail — flexibilité des salaires et/ou mobilité de la main-d'oeuvre. Mais même là, il existe des contraintes. Des politiques de revenus ne sont pas particulièrement efficaces face à un problème structurel. Mais au moins, une certaine marge de manoeuvre est possible dans un tel cas. En ce qui concerne la mobilité de la main-d'oeuvre, si la CE appuie la migration nécessaire à la recherche d'emploi, elle voit d'un moins bon oeil les migrations importantes déclenchées par le chômage dans un pays et par l'attrait des politiques de sécurité du revenu dans les États membres plus riches. C'est comme si l'objectif implicite était que, toutes choses étant égales par ailleurs, les Portugais devraient rester au Portugal. (S'il s'agit effectivement d'un objectif de la CE, le Canada peut sûrement leur montrer la façon de procéder!)

Ce potentiel pour une mobilité poussée par le chômage et tirée par les politiques de sécurité de revenu est au coeur de la préoccupation de la CE. Plus spécifiquement, peu de politiques d'ajustement de "type fédéral" existent au sein de la CE — telle que l'imposition inter-Communauté du revenu et des programmes comme la péréquation — politiques qui caractérisent la fédération canadienne. La question posée par la CE est si oui ou non l'UEME peut être main-

tenue en l'absence de telles formes de redistribution macro-économique intra-communautaires.

En réponse à ces préoccupations, la CE a déjà concédé qu'une version quelconque d'un "fonds d'ajustement" de la Communauté s'impose, probablement comme celui du Fonds monétaire international (FMI) — notamment, que toutes ressources offertes aux États membres nécessiteraient une série de politiques d'ajustement de la part du bénéficiaire:

> Un mécanisme de soutien financier spécifique serait prévu....Ce mécanisme serait mis en oeuvre en cas de difficultés économiques majeures survenant dans un ou plusieurs États membres ou quand la convergence économique nécessite un effort particulier de la Communauté, parallèlement aux stratégies nationales d'ajustement, dans une optique de conditionnalité positive. La mise en jeu du mécanisme pourrait se faire à l'initiative de l'État membre concerné ou de la Commission. Le Conseil déciderait des conditions et des modalités précises d'un soutien, lorsque le cas se présenterait, en cohérence avec la surveillance multilatérale des déficits budgétaires; le soutien financier pourrait prendre la forme de subventions du budget communautaire ou de prêts d'un instrument financier de la Communauté.[7]

En contrepartie, ceci impliquerait pour la Communauté l'accès à une ou à des assiettes fiscales, ainsi que l'obtention d'un certain pouvoir d'emprunt — quoiqu'en terme d'assiette fiscale, le "seigneuriage" associé avec les opérations de l'EuroFed pourrait générer les argents de la Communauté.[8]

Le Canada, bien entendu, possède plusieurs de ces instruments, dont la gamme s'étend d'instruments directs tels que les paiements

---

7 Ibid.

8 Le terme seigneuriage s'applique aux bénéfices découlant du droit exclusif d'émettre la monnaie. Par exemple, les Canadiens et les banques à charte détiennent environ $25 milliards de monnaie — soit sous forme de billets ou, pour les banques, de dépôts à la Banque du Canada. Aucun intérêt n'est versé sur ces dettes. Comme résultat, la Banque possède un portefeuille correspondant de $25 milliards, en gros sous forme de bons du Trésor et d'obligations gouvernementales. Les profits de la Banque ($2.4 milliards pour l'année la plus récente) sont remis au gouvernement fédéral. C'est ce qui constitue le seigneuriage.

de péréquation, les subventions au développement régional, et l'aide pour surmonter les difficultés économiques (telle que la situation critique des producteurs céréaliers), à des instruments plus indirects, tel que le fonctionnement des systèmes d'imposition du revenu et de l'assurance-chômage (AC). Vraisemblablement, tous ces instruments disparaîtraient entre le Québec et le RDC dans l'éventualité de l'indépendance et ensuite d'une union économique et monétaire, ou du moins ils seraient soumis à des prises de décisions confédérales. Le maintien d'une monnaie commune risquerait-il alors d'être compromis? Le maintien d'une UEMCQ est-il possible sans la présence de programmes d'AC communs ou de systèmes quelconques de redistribution inter-"pays"? De plus, si des ressources d'ajustement (conditionnelles) devenaient partie intégrante d'une UEMCQ, comment seraient-elles financées — sur une base 50/50 Québec-RDC ou en fonction de la population ou des parts du PNB? Le but de la prochaine section est de se pencher sur la réalité canadienne en terme d'union monétaire.

Une union monétaire Canada-Québec

Une "CanaFed"?

L'économiste Rodrigue Tremblay soutient, dans son mémoire déposé devant la Commission Bélanger-Campeau, que l'option la plus souhaitable est une "CanaFed", calquée sur l'EuroFed proposée. Le Québec mettrait sur pied une Banque du Québec, le pendant de la Banque du Canada. Le comité de direction de la CanaFed regrouperait alors les gouverneurs et les sous-gouverneurs de ces deux banques. Comme alternative à une Banque du Québec officielle, Tremblay propose que le ministre des Finances du Québec pourrait nommer les représentants à la CanaFed.[9]

9 Rodrigue Tremblay, "Le statut politique et constitutionnel du Québec," dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission* [document de travail], numéro 4 (Québec, 1991).

Si je puis me permettre quelques modifications à la proposition de Tremblay, pourquoi les ministères des Finances du Québec et du Canada ne nommeraient-ils pas un nombre égal de directeurs — les ministres des Finances seraient des membres sans droit de vote — à la Banque du Canada actuelle, qui deviendrait par la suite la CanaFed? Selon Tremblay, la "constitution" d'une union monétaire officielle pendant la durée de la dette est une des conditions nécessaires qui doit être remplie avant que le Québec n'accepte sa juste part de la dette canadienne — part qu'il évalue approximativement à 25 pour cent.

Le transfert complet du pouvoir fiscal au Québec représente la deuxième condition. Encore une fois, le modèle européen est respecté, dans ce sens qu'il n'y aurait pas d'assemblée parlementaire associée à la superstructure. (Il est vrai que l'Europe possède un parlement, mais il détient peu de pouvoirs jusqu'à maintenant.) Vraisemblablement, le seigneuriage suffirait à couvrir les frais de gestion de la CanaFed, et le surplus pourrait être affecté à certains coûts de l'union économique ou à la réduction de la dette. Selon Tremblay, une telle entente formelle est absolument essentielle aussi longtemps que la dette "canadienne" n'aurait pas été éteinte. De plus, il n'y a aucune raison pour que cette entente ne puisse pas rester en vigueur à perpétuité.

La deuxième option de Tremblay, moins préférable que la première, est une "entente informelle" qui permettrait le transfert du pouvoir fiscal et de la dette du Canada au Québec. Pendant une certaine période de transition — disons, deux ans — le Canada transférerait graduellement le pouvoir fiscal et la part de la dette au Québec. Au cours de cette période, le Québec mettrait sur pied sa propre banque centrale, qui aurait la responsabilité d'émettre une monnaie québécoise. La valeur de cette nouvelle monnaie, toutefois, serait établie à parité fixe avec le dollar canadien; cette parité serait alors défendue par un fonds des changes *conjoint* Québec-RDC.

Ni l'une ni l'autre de ces propositions ne ferait l'affaire du RDC, la première puisqu'elle assurerait au Québec une pleine participation à la gestion de la CanaFed, et la deuxième puisqu'elle contrain-

drait la politique monétaire à se concentrer sur le maintien de la parité des monnaies Québec-RDC, probablement au détriment de la stabilité des prix. Ce dernier dilemme représente une des variantes du problème d'unification de l'Allemagne. L'ancien président de la Bundesbank, Karl Otto Poehl, a admis publiquement que l'unification monétaire allemande fut un désastre, puisqu'elle eu lieu à un taux de change beaucoup trop élevé pour l'ancienne monnaie est-allemande. Toutefois, la Bundesbank, traditionnellement très indépendante, fut entraînée malgré elle par cette décision politique.

Si l'histoire n'est pas pertinente, elle est peut être intéressante, comme le note Tremblay: lors de l'Acte d'Union de 1840, la dette du Haut-Canada (Ontario) fut assumée en son entier par les deux provinces unies, même si le Bas-Canada (Québec) n'avait pas de dette.[10] De plus, même si la population du Québec était 1.5 fois celle de l'Ontario, un nombre égal de députés du Haut et du Bas Canada siégeaient au nouveau parlement.

Il est inévitable, toutefois, que si le Québec accepte sa juste part de la dette, *et si cette dette est libellée en dollars canadiens*, alors le Québec, n'en déplaise au RDC, devrait avoir son mot à dire quant à la gestion du dollar canadien ou, comme je l'ai déjà souligné, avoir des garanties concernant les limites de ce passif. Même si les Québécois détiennent maintenant environ 18 pour cent de la dette fédérale en souffrance — curieusement, ce pourcentage se rapproche du 18.5 pour cent que les documents de travail de la Commission Bélanger-Campeau recommendent comme la juste part de la dette fédérale qui revient au Québec — il serait impossible d'assigner cette part de la dette directement au Québec, pour qu'elle soit libellée en une nouvelle monnaie québécoise. Les détenteurs québécois d'obligations d'épargne du Canada (OEC) ne sont pas différents de ceux du reste du pays: vraisemblablement, s'ils prévoyaient une perte de capital potentielle, ils encaisseraient immédiatement leurs obligations. J'y reviendrai plus tard, ainsi que sur l'alternative à une union

10 Ibid., p. 1050.

monétaire officielle — notamment, que le Québec continue simplement de se "servir" du dollar canadien.

Problèmes d'ajustement d'une union monétaire

À juste titre, le Rapport Allaire reconnaît que la coordination fiscale est nécessaire dans une union monétaire:

> Evidemment pour que l'union monétaire soit viable, il importera que les politiques budgétaires des régions soient cohérentes. Des politiques non coordonnées et divergentes ne concourront qu'à compromettre la stabilité monétaire et donc la conduite d'une politique monétaire commune. Ce besoin de coordination devient d'autant plus important que le budget des autorités communes sera fortement limité, ne représentera qu'une faible proportion des dépenses publiques totales, et sera contraint par des règles telle la limitation du pouvoir d'emprunter.[11]

Existe-t-il des indices portant à croire que le Québec accepterait de soumettre son cadre fiscal dans son ensemble aux directives d'une CanaFed? Encore une fois, ce serait un exemple d'indépendance menant à des pouvoirs à la Pyrrhus.

Je considère en à-côté que la CE, en mettant l'accent uniquement sur les prises de positions fiscales des nations déficitaires, se limite beaucoup trop. Comme je l'ai déjà mentionné ailleurs,[12] la lutte contre l'inflation des prix et des salaires au Canada aurait été grandement facilitée si, au cours de la période 1983–88, l'Ontario, en pleine prospérité, avait "épargné" au moins une partie de son dividende fiscal au lieu de le "dépenser". C'est-à-dire que le déficit ontarien pendant cette période, malgré qu'il ne serait pas considéré

11 Parti libéral du Québec, Comité constitutionnel, *Un Québec libre de ses choix* (Québec, le 28 janvier 1991), p. 49.

12 Thomas J. Courchene, "Zero Means Almost Nothing: Towards a Preferable Inflation and Macroeconomic Policy," *Queen's Quarterly* 97 (1990): 543–561.

élevé (selon les lignes directrices de la CE), était néanmoins trop élevé en terme de la politique macroéconomique en cours. En réalité, l'Ontario a "surchauffé" sa propre économie et a forcé la Banque du Canada à augmenter les taux d'intérêt. En revanche, le récent déficit ontarien est un exemple parfait de ce que la CE tente de décourager, via ses lignes directrices!

Ceci mis à part, qu'arrive-t-il dans une UEMCQ si le Québec est secoué par un choc économique spécifique à la province? Plusieurs facteurs pourraient déclencher un tel choc — par exemple, un effondrement temporaire de la confiance des gens d'affaires, causé par la décision des actionnaires des grandes sociétés canadiennes — telles que Bell, Canadien Pacifique, Air Canada, Via Rail, et certaines banques à charte — de déménager leur siège social à l'extérieur du Québec. En fait, elles seraient obligés de le faire pour rester des sociétés canadiennes. De façon plus générale, et plus probable, supposons que le Québec considère la monnaie commune comme étant "surévaluée" par rapport à sa position économique vis-à-vis le RDC et les États-Unis, lors du partage du pouvoir fiscal et de sa part du fardeau de la dette. Que peut-il faire en tant que membre de l'UEMCQ? La réponse: presque rien — aucune subvention, aucune barrière protectionniste, aucun changement du tarif douanier ne lui est permis. Il ne reste que deux options de politiques: une diminution des salaires québécois pour stimuler la compétitivité ou un accroissement des déficits gouvernementaux pour stimuler la demande agrégée. Il existe, bien sûr, une troisième option: les Québécois pourraient tout simplement émigrer.

Comment une banque centrale — une CanaFed — réagit-elle dans pareille situation? On pourrait envisager un fonds d'ajustement de type européen, selon lequel l'UEMCQ transférerait des ressources du fonds au Québec, sous condition que ce dernier respecte les exigences de type FMI et les directives ayant trait à l'utilisation de ces ressources. Ceci ne ferait probablement ni l'affaire du Québec, ni celle du RDC. Un deuxième genre de réaction possible serait que les directeurs de la CanaFed nommés par le Québec fassent pression pour un relâchement monétaire — vraisemblablement,

sous forme de taux d'intérêt moins élevés et d'un dollar moins élevé. Encore une fois, le RDC s'y opposerait. Troisièmement, le Québec pourrait choisir de ne pas participer à une UEMCQ et créer sa propre monnaie, ce qui risquerait d'entraîner des coûts énormes autant pour le Québec que pour le RDC.

Le problème fondamental dans toute cette analyse, c'est que l'expérience européenne ne nous est pas d'une grande utilité. Les taux de change des États membres de la CE étant "relativement fixes" depuis maintenant une longue période, les taux de change appropriés pour une transition à une monnaie commune sont plus ou moins déterminés par le marché. (Malgré cela, les conséquences monétaires de l'unification de l'Allemagne vont vraisemblablement soulever la question à savoir si l'implantation d'une EuroFed et d'une seule monnaie européenne est souhaitable, ou du moins, elles vont la retarder.) Comme réflexion encore plus pertinente, notons qu'il n'existe aucun pendant européen à la lourde de la dette canadienne de $400 milliards. Même si les marchés financiers internationaux maintenaient leur confiance à l'égard du "Canada" durant cette période, il est impossible de déterminer a priori si une parité entre le RDC et le Québec — c'est-à-dire une seule monnaie — aurait un sens quelconque du point de vue économique. Et si l'inquiétude s'empare des marchés financiers, la parité pourrait très bien devenir impossible.

Chapitre 5

Évaluation d'une UEMCQ

Une UEMCQ est-elle possible?

Le point de vue administratif

Du point de vue administratif, une union économique et monétaire Canada-Québec est certainement possible. La meilleure façon de procéder serait probablement de présumer que la Chambre des Communes deviendrait le parlement du "Reste du Canada" (RDC), et que l'Assemblée nationale jouerait le même rôle pour le Québec.[1] (Le RDC déciderait vraisemblablement du sort réservé au Sénat, puisque le Québec n'en ferait pas partie.) Chacun des parlements serait entièrement souverain, sauf en ce qui concerne les directives de l'UEMCQ.

Cette superstructure administrative serait confédérale, autant pour l'union économique que pour la nouvelle banque centrale conjointe (la CanaFed) — des représentants, et non des membres élus, du RDC et du Québec assureraient la gestion de la bureaucratie de l'UEMCQ. Le financement serait assuré en partie par le seigneuriage de la CanaFed. La superstructure aurait aussi besoin de ressources pour assurer le service de la dette et son amortissement — ces ressources proviendraient vraisemblablement des taxes imposés au RDC et au Québec, conformément aux ententes sur le partage de la dette. Des impositions supplémentaires auprès du RDC et du Québec deviendraient nécessaires pour créer un "fonds d'ajuste-

1 C'est ce que préconise Léon Dion, "Léon Dion propose un régime confédéral," *La Presse* (Montréal), le 11 janvier 1991, p. B-3.

ment". La "répartition" de ces impositions entre le Québec et le RDC soulève la question à savoir si une UEMCQ est possible du point de vue politique. Je m'y penche sans plus tarder.

Le point de vue politique

Le RDC accepterait-il jamais une UEMCQ bipolaire, où il y aurait un partage égal des pouvoirs entre lui et le Québec? Dans pareil cas, le Québec devrait nécessairement accepter le principe de partage égal en ce qui concerne les coûts, à l'exception de la dette et des accords ayant trait aux déficits. Le Québec accepterait-il ce principe? Je ne connais pas la réponse à ces questions, mais j'ai l'impression que la réponse est non.

Mon collègue Dan Soberman soutient que des accords bipolaires entre partenaires inégaux sont fondamentalement instables:

> Des unions monétaires bipolaires où chaque partenaire a un poids égal, c'est-à-dire un droit de veto, sont rares — si mêmes elles existent — car elles sont fondamentalement instables. Étant donné les risques d'impasses et de frustrations menant à la paralysie, elles ont très peu de chances de survivre. De plus, les incitatifs pour accepter un tel accord en premier lieu doivent être négligeables: l'État membre qui est plus important et plus riche aurait habituellement très peu de raisons de vouloir donner au plus petit partenaire un droit de véto, limitant par le fait même sa propre autonomie en échange d'aucun gain net; inversement, le plus petit partenaire aurait très peu de raisons de vouloir accepter de devenir un suppliant, dont l'unique rôle serait finalement de se plier aux décisions du partenaire dominant. Le scénario est plutôt sombre — soit un droit de véto et les risques d'impasses inacceptables, ou soit un partenaire réduit à la supplication et menacé de toujours sortir perdant lors des différends....
>
> En effet, dans tout accord bipartite élargi entre le Québec et le reste-du-Canada — un marché commun qui comprend une zone de libre-échange, une union douanière, des politiques de transport uniformisées et la libre circulation des facteurs de production — accorder à un Québec indépendant la pleine égalité, sous forme d'un droit de véto dans tous ces domaines,

> serait encore moins probable; plus le niveau d'intégration économique envisagé par les partenaires est élevé, plus un tel accord bipolaire devient inacceptable.[2]

Le point fondamental ici, c'est qu'une relation bipolaire entre partenaires inégaux mènera le partenaire le plus faible à craindre la domination et le partenaire le plus fort à craindre le dérangement.

Un élément qui pourrait potentiellement contrer un tel résultat est l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE), qui est beaucoup plus inégal en terme de partenaires que le serait une UEMCQ. Si l'ALE est possible, et vraisemblablement stable, pourquoi pas une UEMCQ? La réponse, du moins de mon point de vue, est que l'ALE et une UEMCQ ne sont pas du tout dans la même catégorie. En ce qui concerne leurs rôles similaires — notamment, superviser et se prononcer sur les divers clauses du traité ou clauses administratives — une UEMCQ serait peut-être viable et stable du point de vue politique. Toutefois, une UEMCQ représente beaucoup plus qu'un ALE, dans ce sens qu'elle implique, contrairement à l'ALE, des décisions critiques concernant *les politiques*, décisions qui devraient être prises en considération par la superstructure de l'union économique et monétaire. Mis à part les négociations initiales qui concerneraient nécessairement les accords de subventions et les achats des gouvernements (et d'hydro), ces décisions de politiques incluraient des questions ayant trait aux déficits appropriés, à la politique monétaire appropriée, à l'échéancier pour réduire la dette commune, à la prise en considération des préoccupations environnementales naissantes, et à une foule d'autres questions délicates et difficiles. Je pense qu'ici, Soberman a probablement raison.

Je dois traiter ici d'un point additionnel. En ce qui concerne la possibilité d'une UEMCQ autant du point de vue politique qu'économique, le déterminant le plus crucial est le *processus* par lequel le Québec et le RDC abordent une telle union. Si une UEMCQ voit le

---

2 Traduit de Daniel Soberman, "European Intergration: Are There Lessons for Canada?" dans *Options for a New Canada*, Ronald L. Watts et Douglas M.Brown, éditeurs (Toronto: University of Toronto Press, 1991), pp. 202–203.

jour parce que de longues et sincères négociations ayant trait au fédéralisme renouvelé ne réussissent pas à atteindre le degré nécessaire de compromis mutuel et, par conséquent, le Québec et le RDC s'entendent pour négocier une séparation des plus amicales, alors une UEMCQ sera peut-être possible. Si par contre le Québec déclare sa souveraineté via une déclaration unilatérale d'indépendance ou, de façon équivalente, en rejetant une offre jugée conciliante par le RDC, alors il y aura probablement très peu de chances de négocier la superstructure complexe et, dans plusieurs domaines, interventionniste nécessaire pour avoir une UEMCQ.

Le point de vue économique

Même en supposant le meilleur des processus, la viabilité économique d'une UEMCQ valable serait très discutable. Il n'est pas nécessaire d'évoquer encore une fois les nombreuses questions problématiques à ce sujet, questions que j'ai déjà soulevées précédemment. Il est néanmoins instructif de réitérer que les questions porteraient sur les droits de l'État "successif" et de l'État "prédécesseur", sur le partage de la dette, sur le bien-fondé d'un taux de change univoque entre le Québec et le RDC, sur l'inflexibilité totale en terme d'options d'ajustements face à des chocs d'impact ou à des chocs économiques subséquents (à l'exception de l'expansion monétaire) autant pour le Québec que pour le RDC, ainsi que sur la probabilité qu'une UEMCQ à part entière priverait la société québécoise de son avantage inné — c'est-à-dire que le Québec ne jouirait plus du statut particulier d'économie nord-américaine avec une approche définitivement non nord-américaine à l'économie politique.

Ainsi donc, ma conclusion provisoire est qu'une UEMCQ à part entière a peu de chances d'être possible, autant du point de vue politique qu'économique. Cette réponse, toutefois, n'est pas pleinement satisfaisante car, si le Québec se sépare, une entente *quelconque* entre le Québec et le RDC verrait nécessairement le jour et, par définition, serait donc possible. Les formes possibles de cette entente seront analysées au chapitre 6.

Une UEMCQ est-elle souhaitable?

Supposons, toutefois, qu'une UEMCQ puisse être négociée. Est-il probable qu'elle soit souhaitable? Avant de suggérer quelques réponses, il m'apparaît important de souligner que la comparaison se fait ici entre une UEMCQ d'une part, et deux États souverains munis, disons, d'ALE d'autre part. En ce qui concerne la présente discussion, le fédéralisme renouvelé n'est pas une option. De plus, je fais l'hypothèse que les questions difficiles — telles que le partage de la dette et la gestion de l'union économique et monétaire — ont été réglées de manière satisfaisante.

Au niveau de l'aspect économique et, plus particulièrement, en terme de la réduction de l'incertitude économique liée à la rupture, la réponse est sûrement "oui, une UEMCQ *est* souhaitable". Les marchés financiers internationaux seraient vraisemblablement apaisés, surtout si l'UEMCQ devait mettre en application la recommandation essentielle du Rapport Allaire, soit mettre l'accent sur la réduction de la dette. La perturbation des échanges commerciaux est-ouest serait réduite à son niveau minimum inévitable (déclenché politiquement). De plus, une UEMCQ réussie préviendrait vraisemblablement, ou du moins retarderait, des initiatives telles que le déménagement des sièges sociaux des entreprises. En d'autres mots, le scénario en est un d'un divorce à l'amiable, où les deux partenaires prennent des dispositions immédiates, et même magnanimes, pour tenter d'assurer la viabilité économique de l'un et de l'autre.

Formulée de cette façon, la question à savoir si une UEMCQ est souhaitable n'en est pas une en réalité. Le problème est que, sauf circonstances les plus exceptionnelles, on ne pourra pas parcourir ce chemin.

Du point de vue politique ou d'économie politique, toutefois, il n'est pas évident qu'une UEMCQ soit souhaitable. Mon intuition est qu'une UEMCQ à part entière signifierait plus, et non moins, d'enchevêtrement entre le RDC et le Québec. Les questions entourant la langue et la culture se feraient peut-être plus discrètes — quoique même ceci est incertain — mais le processus administratif

et juridique affecterait probablement tout un éventail de domaines de politiques, pour lesquels le seul recours sera l'arbitrage par des mécanismes supranationaux et confédéraux de règlement des conflits. Telle n'est sûrement pas l'intention de la mentalité naissante "laissez-les partir" ou "bon voyage" du RDC.

Qu'en retirerait le Québec?

De prime abord, une UEMCQ semble encore moins capable de répondre aux aspirations des Québécois. Toutefois, je peux imaginer deux scénarios d'UEMCQ susceptibles de plaire aux Québécois.

Scénario 1

Selon le premier scénario, le but primordial du Québec est de devenir "souverain" au sens symbolique du terme. Une fois ce but atteint, le Québec céderait volontiers à une UEMCQ le contrôle de la plupart des aspects de sa politique économique, car de toute façon, telle est l'influence de la mondialisation sur le système.

Je ne veux pas minimiser l'importance de ce scénario. Il implique que le Québec jouirait de l'apparat prestigieux entourant la plus jeune nation du globe — émissaires à l'étranger, ambassades des autres pays à Québec ou Montréal ou Hull, et l'adhésion aux Nations unies, peut-être à l'OTAN, et à de nombreuses autres organisations internationales. Du reste, une partie de ce symbolisme est probablement "négative" — c'est-à-dire dirigée contre le RDC. Du point de vue des Québécois, ils ont dit "oui" au Canada et au fédéralisme renouvelé en 1980 pour se retrouver exclus de *La Loi constitutionnelle de 1982*. Le Québec opta à nouveau pour le Canada en 1987 avec l'Accord du Lac Meech et renouvela son engagement en 1990 avec Meech II. Mais le RDC dit "non" encore une fois au Québec, comblé par l'incident notoire et diffusé à maintes reprises du piétinement du drapeau québécois à Brockville. Il est peut-être vrai que, pour le RDC, le point tournant lors des négociations du Lac Meech fut quand le Premier ministre Bourassa eu recours à la clause nonobstant en rapport avec la loi 178, la législation sur la langue d'affichage.

Néanmoins, le RDC ignore à ses risques et périls que le Québec veut en partie "se venger" du Canada. Dans un tel contexte, un Québec séparé impliquerait presque automatiquement que le RDC perdrait son statut en tant que membre du Groupe des Sept des principaux pays industrialisés — quoique une UEMCQ lui permettrait peut-être de conserver ce statut. De plus, la notion parfois exprimée selon laquelle un Québec souverain n'exercerait plus d'influence au sein de la francophonie est manifestement insensée. Ce que Ottawa devrait plutôt dire, c'est que le rôle du Canada (ou du RDC) au sein de la francophonie n'existerait simplement plus! Il m'est difficile de croire que le rôle ou l'influence du Québec serait réduit en soi.

Dans tous les cas, le reste du scénario serait le suivant: avec la "souveraineté dans la poche", si l'on peut dire, et le contrôle, du moins en principe, sur toutes les lois fiscales et les lois sur les dépenses, le Québec n'aurait pas à sacrifier grand-chose pour une union économique à part entière, puisque cette réduction des pouvoirs est inévitable dans le contexte de l'évolution de l'économie internationale. Dans tous les cas, les États-Unis vont forcer le même genre d'entente sur le Québec dans le contexte de l'ALE.

Il est possible, bien sûr, que les discussions au Québec concernant une UEMCQ soient en grande partie un stratagème de marketing utilisé par le Parti Québécois pour accroître l'appui populaire à la souveraineté — c'est-à-dire pour minimiser l'incertitude économique qui résulterait d'une rupture. Néanmoins, je crois que les Québécois ne se contenteront *pas* d'une UEMCQ qui mettrait en danger le dynamisme qui a permis à leur économie de prospérer pendant les années 1980. Même un rapide coup d'oeil aux nombreux documents de travail ("d'experts témoins") préparés pour la Commission Bélanger-Campeau nous révèle un sentiment de confiance et d'optimisme au Québec et chez les Québécois et Québécoises. Ces documents soutiennent implicitement qu'un Québec indépendant et non encombré peut mettre à profit ses accomplissements et caractéristiques sociaux sur une plus grande échelle. Parmi ces *atouts* se trouvent:

- une riche base de ressources;
- une porte d'entrée aux États-Unis idéale;

- un nombre élevé de Québécois parmi les propriétaires des entreprises;
- un réseau d'institutions financières efficace;
- une stratégie industrielle caractérisée par un bon esprit de collaboration entre le milieu des affaires, le secteur financier, les gouvernements et, à l'occasion, même le milieu syndical; et
- un degré de cohésion sociale unique en Amérique du Nord, qui, de l'avis de nombreux Québécois, leur sera grandement utile dans un environnement mondial qui évolue rapidement.

De façon plus générale, ce qui va compter de plus en plus dans l'économie mondiale, c'est l'efficacité des "systèmes" économiques, où par systèmes on entend la combinaison d'éléments tels que les institutions, l'entrepreneurship, les attitudes, la coopération entre l'industrie et le gouvernement, et la formation de capital humain.[3] A mon avis, le Québec ne voudra pas voir son système contraint par une UEMCQ, ni être empêché de développer des liens spéciaux avec la francophonie, avec les États-Unis — particulièrement les États du nord-est — et avec l'Europe.

Scénario 2

Cette discussion nous mène au second scénario, selon lequel le Québec pourrait considérer qu'une UEMCQ est souhaitable — notamment, qu'une UEMCQ servirait temporairement de filet de protection économique essentiel lors de la transition d'une province canadienne à un pays totalement indépendant, transition qui risque d'être difficile et incertaine. Une fois la dette commune réduite à un niveau plus facile à digérer et une fois que la communauté mondiale aura reconnu la viabilité d'un Québec indépendant, la prochaine

3 Daniel Latouche, "La stratégie québécoise dans le nouvel ordre économique et politique international," dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission* [Documents de travail], numéro 4 (Québec, 1991), p. 597.

étape sera évidemment la souveraineté absolue. Si l'objectif du Québec est la souveraineté absolue, il m'apparaît difficile, du point de vue québécois, de nier le bien-fondé d'une UEMCQ comme maison de transition souhaitable mais temporaire.

La réaction initiale du RDC à cette approche générale serait sans contredit négative. Mais comment le RDC saurait-il que le Québec n'a l'intention d'adopter cette approche que temporairement?

Curieusement, toutefois, cette maison de transition temporaire serait probablement plus utile au RDC qu'au Québec, d'une certaine façon, puisque c'est le RDC qui serait pris au dépourvu politiquement, psychologiquement et même économiquement par un départ précipité du Québec.[4]

Étant donné qu'une UEMCQ ne verra probablement pas le jour, quelles sont les conséquences possibles pour le Québec et le reste du Canada si le Québec opte néanmoins pour l'indépendance?

4 Je reviendrai sur ce point au dernier chapitre.

Chapitre 6

L'indépendance du Québec sans une UEMCQ

Il n'y a aucun doute qu'une déclaration d'indépendance par le Québec, sans la perspective d'une union économique et monétaire Canada-Québec (UEMCQ), causerait un choc économique immédiat et considérable au Québec — et au "Reste du Canada" (RDC).

Une période de transition négociée, pendant laquelle le démêlage aurait lieu — par exemple, la suppression graduelle des paiements de péréquation et l'ajout graduel du pouvoir fiscal et du partage de la dette — nous apparaît comme absolument essentielle. Pendant cette période d'ajout graduel, le Québec aurait à négocier des Accords de libre-échange (ALE) et avec le Canada et avec les États-Unis. À mon avis, malgré les problèmes qui risquent de surgir lors de ces négociations, des ALE *quelconques* verraient le jour.

En outre, le Québec profiterait de cette période pour élaborer sa propre politique commerciale extérieure et pour décider si, comme société, elle assume les coûts du maintien de la protection pour les travailleurs du textile et pour les producteurs laitiers, par exemple. La transition, vraisemblablement, impliquerait également des déplacements considérables de gens dans les deux directions — les Québécois travaillant à Ottawa voudront peut-être déménager au nouveau Québec, quoique, vraisemblablement, ils auraient le droit de conserver leurs postes à la condition de demeurer, ou de déménager, au RDC. Un exode renouvelé des Québécois anglophones contrebalancerait ces déplacements, ainsi que le déménagement probable des sièges sociaux des entreprises de Montréal, tel que mentionné précédemment.

Ce que l'on peut ou devrait dire au sujet de ces coûts de transition n'est pas évident, étant donné le degré d'incertitude qui les entoure. Un scénario difficile — mais non le pire scénario possible — serait celui où les États-Unis demeurent intraitables sur la question de l'ALE, et où les problèmes de transition ébranlent la confiance de l'élite du monde des affaires québécois. Évidemment, une rupture "difficile" ne ferait qu'aggraver un tel scénario. Un scénario beaucoup plus plaisant impliquerait la négociation d'ALE favorables avec les États-Unis et le RDC. Curieusement, si les Américains pensent que la rupture pourrait engendrer une importante perturbation économique, ils risquent d'agir — du moins initialement — d'une façon qui aurait tendance à maintenir le statu quo en terme d'ententes commerciales et à apaiser les marchés financiers internationaux. Ainsi, s'il est facile de constater que la transition pour le Québec serait sans aucun doute difficile, il est impossible, autant pour moi que pour la plupart des autres observateurs, je crois, de déterminer le degré exact de difficulté.

Il est important de réaliser que le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, dans ses propres documents de travail, semble se dissocier du concept d'une UEMCQ — particulièrement les éléments union monétaire. Maintenant, l'hypothèse semble être que le Québec continuerait simplement *d'utiliser* le dollar canadien. Une union monétaire officielle ne serait pas exclue, et les Québécois seraient assurés de la continuation de cette partie-clé de leur expérience "canadienne". Plus spécifiquement, cette hypothèse est une reconnaissance "officielle" que les préoccupations de stabilité et de viabilité domineraient la transition, et que des "piliers" tels le dollar canadien seraient importants, tant sur le plan intérieur qu'à l'étranger. Il faudrait concevoir des ententes spéciales afin que la compensation des chèques et les échanges de paiements puissent continuer grosso modo comme maintenant.

Il est vraisemblable que le RDC n'accepterait pas que le Québec soit dédommagér pour l'utilisation du dollar canadien — qui augmenterait le seigneuriage du RDC — tel que préconisé par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau. Hormis ce détail, l'utili-

sation du dollar canadien par le Québec semble possible, et l'obstacle majeur ici serait l'esprit récalcitrant du RDC. Si le RDC devait empêcher d'une quelconque manière le Québec d'utiliser le dollar canadien — peut-être en empêchant des relations correspondantes avec les banques à charte canadiennes — alors les États-Unis pourraient offrir leur monnaie au Québec. À mon avis, si cela devait se produire, le RDC n'aurait pas d'autre choix que de se lier rapidement au dollar américain lui aussi.

Pour revenir au point fondamental, les perspectives économiques du Québec pendant la période de transition seraient sûrement améliorées si la province décidait de conserver le dollar canadien, même si le niveau de comparaison, tel que mentionné précédemment, est très difficile à évaluer. Le maintien des échanges commerciaux actuels serait également facilité, puisqu'il n'y aurait pas de coûts de "conversion" lié aux transactions. Finalement, cette approche pourrait servir à apaiser les marchés financiers internationaux, puisque, aussi longtemps que la Banque du Canada aurait comme objectif la stabilité des prix, le Québec aurait le même objectif, étant donné qu'il n'aurait rien à dire au niveau de la gestion monétaire de la Banque du Canada. Pour m'exprimer en d'autres termes, pendant la transition, le Québec n'aurait pas (ou moins) tendance à avoir recours à l'inflation comme porte de sortie, parce qu'il n'en aurait pas la possibilité. Toutefois, ceci représente également un des coûts d'un tel scénario — non pas que le Québec ne pourrait pas avoir recours à l'inflation, mais plutôt qu'il s'enfermerait dans une structure économique qui risquerait d'être totalement inopportune, comme l'a fait l'ancienne Allemagne de l'Est.

Dans tous les cas, pour un Québec indépendant, la possibilité "d'utiliser" le dollar canadien ou américain signifierait un important degré de liberté, puisqu'elle permettrait au nouveau pays de profiter d'une sorte d'union monétaire *sans* avoir recours à une union économique à part entière.

Toutefois, plusieurs questions importantes se posent. Premièrement, est-il probable que cette "entente" monétaire soit stable? Deuxièmement, est-il probable que le RDC la trouve avantageuse?

Troisièmement, minerait-elle en fait la "souveraineté" du Québec? Afin de pouvoir traiter ces questions ainsi que d'autres problèmes, il est instructif de constater en premier lieu que le dollar canadien deviendrait en fait un instrument de "réserve". Le dollar américain est l'instrument de réserve le plus important au monde. Certains pays (Panama, Libéria) "utilisent" même le dollar américain exactement comme le Québec utiliserait peut-être le dollar canadien. À mon avis, toutefois, les examples du Panama et Libéria ne sont pas particulièrement instructifs, puisque ces pays sont trop petits pour influencer la politique monétaire des États-Unis.

L'entente Québec-Canada serait très différente. Elle impliquerait qu'approximativement un quart de la zone du dollar canadien serait à l'extérieur de la sphère d'influence des autorités macro-économiques canadiennes. Qu'arriverait-il si le Québec commençait à enregistrer des déficits considérables de la balance des paiements? (Ou des surplus, quant à cela, quoique je m'étendrai plutôt sur les déficits). Les dollars canadiens sortiraient du Québec et se retrouveraient entre les mains "d'étrangers". Si le déficit de la balance des paiements était encouru avec le RDC, l'entrée de dollars augmenterait le stock de monnaie au RDC et causerait vraisemblablement un resserrement de la part de la Banque du Canada. Ou bien, les institutions québécoises pourraient lancer des emprunts au RDC pour "renflouer" leur stock de monnaie. La réaction "appropriée" — conformément aux ajustements préconisés par le système d'étalon-or — se ferait au niveau interne: les salaires et les prix domestiques québécois devraient baisser, afin de corriger le déficit de la balance des paiements. Toutefois, en ce qui concerne cette réaction "appropriée", la Banque du Canada n'aurait aucune influence sur le Québec. (Il faut reconnaître qu'elle a très peu d'influence maintenant sur la prise de position budgétaire de l'Ontario!)

Par contre, si le déficit de la balance des paiements était encouru avec les États-Unis, les exportateurs américains se rendraient au "guichet" du change canadien et convertiraient ces dollars canadiens en dollars américains. Selon ce scénario, les déficits de la balance des paiements québécoise auraient pour effet de diminuer les réserves

officielles en devises étrangères du Canada. Encore une fois, la Banque du Canada aurait à resserrer la politique monétaire — ce qui affecterait également le Québec — même si ce resserrement monétaire risquerait d'être contre-indiqué pour le RDC. Pire encore, supposons que la balance extérieure du Québec était telle que les marchés financiers internationaux en viendraient à penser que la seule porte de sortie pour le Québec est la création de sa propre monnaie et le recours à une dévaluation. Qu'adviendrait-il de la valeur du dollar canadien sur les marchés internationaux?

Même si ces questions sont pertinentes, je n'en connais pas les réponses. Ce qui est clair toutefois, c'est que l'affirmation de la Commission Bélanger-Campeau, à l'effet que si le Québec décide "d'utiliser" le dollar canadien, il mériterait un dédommagement pour le seigneuriage supplémentaire dont bénéficierait le RDC, n'est pas légitime. À mon humble avis, cette relation ne serait pas stable. Le RDC exigerait un certain contrôle sur les politiques québécoises, si ces dernières devaient compromettre la politique monétaire souhaitée par la Banque du Canada. Ou bien, le RDC et la Banque pourraient rendre l'entente de partage de la monnaie problématique par l'entremise de diverses interventions techniques et réglementaires. Même si le Québec considère que n'avoir aucun mot à dire au sujet de la politique monétaire ne serait pas très différent du statu quo, je suis d'avis que la création d'une monnaie québécoise distincte serait presque inévitable.

Si le Québec devait opter pour sa propre monnaie, un nouvel élément d'instabilité viendrait évidemment s'ajouter à un environnement, qui selon toute probabilité, serait déjà instable. Toutefois, puisque le quart de sa zone monétaire disparaîtrait, le RDC subirait lui aussi les répercussions de toute instabilité.

Mais considérons le scénario suivant. Supposons que le Québec réalise qu'une séparation entraînera des coûts, et qu'il est prêt à assumer ces coûts. Un moyen par lequel il risque d'être prêt à assumer ces coûts est via une dépréciation de sa monnaie, dans le contexte de la création de sa nouvelle monnaie, le *dollard* québécois — nommé d'après Dollard Des Ormeaux ou, si l'on préfère, parce

qu'il sera un *dollar* dévalué. Cette dévaluation, toutefois, serait intérieure. Je m'explique: le Québec pourrait annoncer, disons le jour de la *Fête de Dollard*, que désormais, tous les salaires seront réduits de 10 pour cent — et les prix étrangers grimperont de 10 pour cent — pour ensuite être libellés en dollards. Ensuite, le Québec émettrait des dollards ayant une parité avec les dollars canadiens. Au début, la nouvelle Banque du Québec serait simplement comme une commission des devises, et non une banque — tous les dollards seraient entièrement couverts par des dollars canadiens ou par des obligations libellées en dollars canadiens, pendant une période de transition suffisamment longue pour que soit accepté le dollard, au pays et à l'étranger.

Cette intervention réaliserait trois objectifs. Premièrement, en fixant le dollard par rapport au dollar canadien sur une base univoque, le Québec s'assurerait de bénéficier de la même crédibilité que la Banque du Canada en matière de stabilité des prix. Ceci repose évidemment sur l'hypothèse que le dollard ne serait pas dévalué davantage, ce qui explique pourquoi il serait probablement nécessaire d'avoir une période de transition avec une commission des devises ou une commission du change avant la création d'une Banque du Québec à part entière. Deuxièmement, en procédant à une dévaluation *intérieure*, le Québec garantirait encore un taux de change univoque entre les dollars et les dollards, ce qui réduirait les coûts de transactions. Troisièmement, le Québec bénéficierait d'un avantage compétitif considérable, puisqu'il aurait accès et au marché du RDC et au marché des États-Unis. Et le RDC ne pourrait rien y changer! Il ne pourrait pas dévaluer par rapport au dollard, parce que le Québec aurait fixé sa monnaie sur une base univoque, entièrement couverte par des dollars canadiens.

Il existe une autre variante de ceci, qui risque d'être encore plus avantageuse pour le Québec — quoique plus problématique pour le RDC. Plus spécifiquement, comme l'a démontré le tableau 1 du chapitre 2, les zones monétaires optimales pour les régions canadiennes sont de plus en plus nord-sud, et non est-ouest. Étant donné ce fait, après sa dévaluation intérieure, le Québec risque de vouloir

se rattacher au dollar américain sur une base univoque, au lieu du dollar canadien. Le résultat serait le même — le Québec aurait effectué une dévaluation réelle de 10 pour cent par rapport au RDC et aux États-Unis. Dans ce cas, la Banque du Canada et le gouvernement du RDC seraient libres de suivre l'exemple du Québec et de dévaluer eux aussi par rapport aux États-Unis.

La question cruciale ici est à savoir si la zone monétaire amputée pour le dollar canadien serait assez viable pour permettre la continuation de la flexibilité des taux de changes, ou si le RDC serait obligé de se lier plus formellement au dollar américain lui aussi. Soit dit en passant, je serait favorable à une telle initiative, puisque j'ai soutenu que le Canada aurait dû fixer le dollar à 80 cents américains lorsque l'ALE est entré en vigueur.[1]

Certains lecteurs considéreront sûrement le scénario ci-dessus comme étant trop optimiste en termes des perspectives qui s'offrent au Québec. Il faut toutefois se rappeler que l'objectif est avant tout d'examiner certaines des options du Québec au niveau monétaire, et non de suggérer d'une quelconque façon que la période de transition sera somme toute facile ou courte.

Néanmoins, si on suppose que le Québec pourrait traverser la période de transition, il devient alors possible de brosser un tableau plus rose. À ce moment, le Québec et les Québécois pourraient commencer à mettre à profit leurs caractéristiques sociales, et en retirer des bénéfices considérables. Ils seraient soumis au "traitement national" et non aux aspects centralisateurs d'une UEMCQ, qui, comme je l'ai déjà souligné, priverait le Québec de nombreux bénéfices rattachés à la souveraineté. Le Québec ferait évidemment des ouvertures à l'Ontario, pour avoir une intégration économique plus poussée le long du corridor Québec-Windsor. Ces ententes prendraient plutôt la forme de "pactes d'affaires" et risqueraient d'être plus faciles à négocier que des ententes d'union économique formelles. Finalement, le Québec essayerait de tirer profit du fait qu'en réalité, il s'apparente davantage à une économie du continent euro-

1 Thomas J. Courchene, "Zero Means Almost Nothing. Towards a Preferable Inflation and Macroeconomic Policy," *Queen's Quarterly* 97 (1990): 543–561.

péen avec une tête de pont en Amérique du Nord, ce qui pourrait s'avérer important du point de vue stratégique.

Récapitulation

J'en conclus que, pour le Québec, la souveraineté avec une UEMCQ ne serait probablement pas possible à court terme et, de toute façon, ne serait probablement pas souhaitable, puisqu'à long terme, le Québec se sentirait trop contraint. L'indépendance, dotée d'ALE distincts avec le RDC et les États-Unis, comme option de réserve pourrait avoir des conséquences souhaitables à plus long terme, mais il n'est pas évident que le Québec pourrait traverser la période de transition; ou encore, cette dernière pourrait s'avérer très longue. Dans un tel cas toutefois, il pourrait être utile de se servir du dollar canadien (ou américain) pour générer une union monétaire officieuse. La création d'un dollard québécois pourrait également s'avérer utile, en autant qu'elle ait lieu conformément aux directives ci-dessus ou, de façon plus générale, qu'elle prenne en considération les aspects reliés à la stabilité des prix et aux coûts de transactions.

Néanmoins, pour devancer l'analyse des derniers chapitres, ma conclusion globale est que le Québec pourrait être dans une position beaucoup plus avantageuse avec un fédéralisme renouvelé — quoique selon la structure même de l'analyse, cette conclusion à tendance à se présenter comme l'option la moins problématique ou la moins risquée. Au chapitre 8, toutefois, je soutiens que le fédéralisme renouvelé est l'option de premier choix pour le Québec.

Ceci, alors, nous ramène au RDC. Quel pourcentage de la mentalité "bon voyage" qui commence à se manifester au RDC est provoqué par la croyance, qu'en dernière analyse, le Québec va rester parce que l'indépendance est trop risquée? Quel pourcentage reflète l'opinion que le départ du Québec n'imposerait pas de coûts considérables au RDC? Et quel pourcentage représente la combinaison d'une nouvelle identité du RDC et du désir qui s'ensuit de créer une société à sa propre image? Telles sont maintenant les questions cruciales de la crise constitutionnelle canadienne, puisque

le Québec a déjà révélé son jeu. Se pencher d'une manière significative sur ces questions dépasse largement les limites de cette étude. Néanmoins, l'objectif du prochain chapitre est d'examiner certains des coûts imposés au RDC, ou qui pourraient l'être, par la séparation du Québec. Il est approprié de centrer l'attention sur le RDC, puisque jusqu'à date, tel que mentionné précédemment, la majeure partie de la discussion entourant les coûts d'une rupture a été centrée sur le Québec.

Chapitre 7

L'indépendance du Québec et le "Reste du Canada"

Le scénario Québec-ne-partira-pas

À part les arguments du chapitre précédent à savoir que le départ du Québec serait très problématique, les partisans du scénario Québec-ne-partira-pas appuient leur argumentation de plusieurs manières.

Deux de ces arguments sont d'ordre politique/constitutionnel. Le premier, c'est que, du point de vue constitutionnel, le Québec *ne peut pas* partir: il n'existe aucune clause de sécession dans la Constitution. Je ne possède pas l'expertise nécessaire pour commenter cette affirmation. À mon avis, le second argument pose davantage de problèmes: si le Grand Conseil des Cris devait opter pour le Canada en même temps que les Québécois votaient pour la souveraineté, il n'est pas évident que le Québec pourrait s'en tirer avec ses frontières intactes, puisque l'Ungava a été cédé à la province du Québec en 1912. Encore une fois, je m'en remets aux connaissances des experts.

D'une certaine façon, mettre en évidence de telles difficultés politiques n'est pas approprié, puisque cette analyse est avant tout d'ordre économique. Et pourtant, si ces questions apparaissent au grand jour, elles auront un impact sur la forme de la rupture et, ainsi, influenceront également la forme de l'environnement économique du post-Canada, autant pour le Québec que pour le "Reste du Canada" (RDC).

Deux perspectives économiques supplémentaires peuvent servir à ceux qui ont tendance à écarter la menace du départ du Québec. La première de ces perspectives est que l'histoire de réussite du

Québec dans le domaine économique pendant les années 1980 était essentiellement une histoire montréalaise. Plus spécifiquement, dans certaines régions du Québec — la Gaspésie, par exemple — les salaires sont encore parmi les plus bas au pays. Un facteur non négligeable qui a permis au Québec de se concentrer sur Montréal et ses environs est le fait qu'Ottawa (et le RDC) ont assumé la part du lion en terme d'appui aux régions qui traînent la patte, soit par l'entremise de l'assurance-chômage ou de divers plans de développement régional, ce qui a été très favorable au Québec.[1] Selon le scénario de l'indépendance, cette responsabilité en terme de répartition incomberait au Québec et compliquerait davantage une transition déjà assez difficile.

À un certain niveau, la seconde perspective est plus générale, puisqu'elle englobe la première: notamment, que les révolutions sociales sont presque toujours élitistes. Comme l'a souligné Albert Breton plus de 25 ans passés dans l'introduction de son article portant sur la dimension économique du nationalisme, maintenant devenu célèbre:

> Le but de cet article est de démontrer, premièrement, que les sociétés où existe le nationalisme politique consacrent des ressources à la nationalité ou à l'ethnie; deuxièmement, que ces investissements ont lieu parce qu'ils sont rentables; et troisièmement, que ces derniers ne sont pas rentables pour l'ensemble de la société, mais seulement pour certains groupes spécifiques et identifiables. Mis ensemble, les deux derniers points signifient qu'investir dans la nationalité contribue moins à créer de nouvelles sources de revenus qu'à redistribuer les revenus.[2]

L'auteur poursuit:

> Le taux de rendement monétaire de ce capital prend la forme d'emplois très rémunérateurs pour les nationaux d'un territoire

1 Voir Thomas J. Courchene, *What Does Ontario Want?* (Toronto: York University, Robarts Centre for Canadian Studies, 1989).

2 Traduit de Albert Breton, "The Economics of Nationalism," *Journal of Political Economy* 72 (1964): 376.

> donné. Nous avons également noté que d'un point de vue social, le taux de rendement de ce genre de capital en terme de revenus est moins élevé que si les ressources économiques étaient investies dans des domaines alternatifs. La question qui se pose alors est la suivante: pourquoi une société consacre-t-elle des ressources à la nationalité ou à l'ethnie? La réponse se trouve du côté des effets de redistribution des revenus de ces investissements, une réponse qui est déjà implicite dans l'analyse susmentionnée. Car malgré le faible taux de rendement de ces investissements, ce rendement revient à un groupe spécifique de la société, même si ce groupe ne déffraie qu'une partie du coût de cet investissement.[3]

La redistribution, qui est inévitable, pourrait avantager les Québécois francophones — et vraisemblablement, elle le fera à un certain degré — au détriment des autres groupes de la société québécoise. Mais puisque ces derniers sont généralement très mobiles et que selon moi, la souveraineté est un jeu à somme négative, il est difficile de ne pas conclure qu'il y aurait une redistribution importante *au sein même* de la société québécoise. À cet égard, je ne pense pas qu'on devrait trop s'inquiéter de l'avenir économique des membres de la Commission Bélanger-Campeau, dans l'éventualité d'un Québec indépendant. La théorie nous enseigne qu'en terme des revenus québécois, leur position *relative*, et peut-être même leur position *absolue*, serait probablement améliorée. Ceci implique que le Québécois "moyen" porterait le poids des coûts de la séparation. Ce point mérite une attention particulière: les élites, autant au Québec qu'au RDC, ne seraient pas les victimes économiques d'une fragmentation de l'union politique canadienne.

Il n'est peut-être pas surprenant que cette vision des gagnants et des perdants commence à prendre de l'importance dans le débat constitutionnel. Plus spécifiquement, le raisonnement est le suivant: lorsque le Québécois "moyen" réalisera que c'est lui qui devra assumer les coûts de la souveraineté à même son portefeuille, les opinions concernant la souveraineté vont changer. Curieusement,

---

3 Ibid., p. 379.

toutefois, cette conséquence de redistribution rattachée à la souveraineté *commence* à être reconnue au Québec. Lors de son témoignage d'expert devant la Commission Bélanger-Campeau, François Vaillancourt proposa, peut-être à la blague, que si l'indépendance ou la souveraineté était inévitable, alors il serait peut-être approprié de réduire temporairement les salaires des employés du secteur public et parapublic, et de distribuer ces économies à ceux qui sont les plus susceptibles de faire les frais de la séparation.[4] Pierre Fortin proposa essentiellement la même chose, mais d'une manière tout à fait différente. Il argumenta qu'en terme de cohésion sociale, l'économie québécoise étant plus européenne que nord-américaine, il y aurait un effort de société concerté pour que l'indépendance "réussisse", si toutefois elle a des chances de voir le jour.[5]

Les interventions récentes du gouvernement québécois et du milieu syndical québécois confirment tout à fait ces observations. Le Québec n'a pas perdu de temps pour imiter l'exemple d'Ottawa et imposer un gel sur les salaires de ses fonctionnaires — y compris les universitaires. Encore plus récemment, un syndicat québécois a accepté, avec l'appui du gouvernement, un contrat de six ans sans possibilité de grève pour convaincre Sammi Atlas de la Corée d'investir un demi-milliard de dollars dans son usine d'acier à proximité de Montréal, et dans l'intervalle, de déménager son siège social canadien au Québec à partir de l'Ontario. On considère cette entente comme un moment décisif crucial de l'évolution socio-économique du Québec. S'adressant récemment aux membres de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, M. Gérald Tremblay, ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, acclama cette

4 François Vaillancourt, "Réponses aux questions posées par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec," dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission* [Documents de travail], numéro 4 (Québec, 1991), p. 1125.

5 Pierre Fortin, "Le choix forcé du Québec: aspects économiques et stratégiques," dans Commission Bélanger-Campeau, *Les avis des spécialistes* [Documents de travail], numéro 4 (Québec, 1991).

entente comme étant le début d'un "nouveau contrat social", puisqu'elle implique non seulement la création d'emplois, mais également un nouveau siège social, un centre de recherche, une transformation secondaire améliorée, et l'accent sur la formation professionnelle. Tremblay conclut son allocution devant la Chambre de commerce par ce qu'il nomma "la grande question": "Avez-vous la volonté ferme de réussir, non seulement individuellement mais aussi en tant que membre de la collectivité québécoise?"[6] Ainsi, dans une certaine mesure, la société québécoise a déjà commencé à penser et à agir avec une mentalité post-Canada. On peut noter avec intérêt que cette mentalité rendrait également de grands services au Québec au sein d'un fédéralisme renouvelé!

Le reste du Canada, toutefois, semble ignorer qu'il est visé lui aussi par cette proposition de redistribution. La création d'une entité distincte au RDC privilégierait sûrement les élites, et plus particulièrement, les élites unilingues. Mais le RDC lui aussi ferait partie d'un jeu économique à somme négative si le Québec devait se séparer. De plus, le RDC semble s'y attaquer "à l'américaine", de sorte que les Canadiens qui ont les revenus les plus faibles ne réalisent probablement pas que le nouveau RDC sera créé à leurs dépens.

Maintenant que j'ai abordé le sujet des coûts potentiels associés à une détérioration de la structure nationale pour le reste du Canada, je veux me pencher plus en détail sur certains aspects.

Et si le Québec partait?

La première partie de cette discussion est de faire l'hypothèse que le Québec, peu importe les raisons, opte pour l'indépendance. De plus, supposons qu'une union économique et monétaire Canada-Québec n'ait pas de chances de voir le jour, mais que des Accords de libre-échange (ALE) entre le Québec et les États-Unis et le Québec et le RDC sont négociés avec succès. Je fais l'hypothèse additionnelle que la séparation est raisonnablement amicale — les lecteurs qui pré-

6 Gérald Tremblay, "Les entreprises doivent créer un nouveau modèle de succès au Québec," *La Presse* (Montréal), le 17 avril 1991, p. B3.

fèrent supposer que la séparation sera pénible n'ont qu'à hausser d'un cran l'ampleur des répercussions qui suivent. Comme dernière hypothèse, je vais mettre l'accent sur la position de l'Ontario.

Deux conséquences d'arrière-plan doivent être soulignées. Premièrement, la prévision du déficit ontarien pour l'année fiscale 1991/92, telle que présentée lors du récent budget, est d'approximativement $10 milliards, soit plus du triple du précédent déficit et, en fait, le plus important de son histoire. De plus, on prévoit que le déficit est structurel, puisque le déficit prévu pour l'année financière 1994/95 dépassera encore les $7 milliards. Ceci implique des conséquences dramatiques pour le débat constitutionnel en cours. La mentalité "bon voyage" ou "laissez-le-Québec-partir" du RDC repose en grande partie sur la croyance que l'Ontario, ainsi que la Colombie-Britannique et l'Alberta, vont continuer à tenir le rôle de "trésorier-payeur" du RDC, en ce qui concerne le maintien des transferts interrégionaux. Les six provinces "déshéritées" du RDC doivent sûrement être en train de reconsidérer toute cette question à la lumière du budget ontarien.

La deuxième conséquence est la suivante: malgré qu'on ne veuille peut-être pas faire chevaucher les préoccupations cycliques et politiques avec la question constitutionnelle, on doit souligner que l'économie ontarienne repose sur des assises précaires. Elle commence à "se vider" et à être saignée à blanc le long de ses frontières sous le poids des effets extérieurs de la récession, des politiques de taux d'intérêt et de taux de change du fédéral, de la taxe sur les produits et services, et des conséquences internes ou volontaires d'un environnement fiscal déjà défavorable vis-à-vis les États-Unis, environnement qui va bientôt se dégrader davantage à cause de la menace de la dette et du déficit ontarien. Une partie du scénario "bientôt-les-choses-empirront-davantage" résulte du fait qu'à moins d'une baisse des taxes combinées de l'Ontario et du fédéral à des niveaux comparables avec l'étranger, l'assiette fiscale ontarienne va commencer à "émigrer". Telle est la toile de fond actuelle non seulement pour un départ du Québec, mais aussi pour les chances de survie du RDC en tant qu'entité unique et unifiée.

Quelles seraient alors les préoccupations de l'Ontario? La première concerne l'ALE canado-américain et le pacte de l'automobile qui ne demeureraient probablement pas intacts — ce dernier parce que l'Ontario ne pourrait plus livrer le marché québécois, et l'ALE parce que la transformation d'un ALE bilatéral à un ALE multilatéral donnerait aux États-Unis l'occasion de renégocier l'ALE actuel.

Deuxièmement, un pourcentage des échanges commerciaux entre le Québec et l'Ontario serait perturbé. On ne peut pas déterminer à ce moment-ci ce pourcentage exact. On s'attend à ce que le Québec arriverait nettement en deuxième position, puisque la migration nette des personnes et des sièges sociaux se ferait en direction de l'Ontario. En fait, il n'est pas difficile d'évoquer des scénarios selon lesquels l'Ontario serait également aux prises avec un afflux de migrants des provinces de l'Atlantique, surtout que les coupures dans les transferts fédéraux-provinciaux contenues dans les deux derniers budgets du fédéral mettent en péril l'avenir des programmes sociaux dans ces provinces. À ce phénomène "de poussée" l'on doit ajouter l'effet "d'entraînement" de l'Ontario, maintenant que cette province a revendiqué le titre de leader canadien des politiques sociales.

Troisièmement, si la situation économique du Québec devait se détériorer de façon importante, la côte de crédit de l'Ontario et celle du RDC sur les marchés financiers internationaux serait nécessairement affectée, surtout que la dette canadienne resterait officiellement la responsabilité du RDC. Si la situation économique du Québec devait dicter au gouvernement québécois de manquer inévitablement à sa promesse envers le RDC au niveau du partage de la dette, aux yeux de la communauté internationale, ce serait le problème du RDC.

Quatrièmement, en ce qui concerne rebâtir un "nouveau Canada", les six provinces "déshéritées", comme je l'ai déjà mentionné, voudraient un engagement à l'effet que l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique continuent de garantir le système de péréquation.

Cinquièmement, toutes les autres provinces, particulièrement l'Alberta et la Colombie-Britannique, voudraient une certaine compétition et retenue mutuelle entre les divers paliers gouvernemen-

taux — un Sénat Triple-E ou un morcellement de l'Ontario en, disons, trois provinces — afin d'empêcher la population de l'Ontario, qui représenterait plus de 50 pour cent (après la migration) de la population canadienne, de dominer le RDC.

À quel moment les Ontariens décident-ils d'agir dans leur intérêt propre? Après tout, la séparation de l'Ontario serait beaucoup plus logique, du point de vue économique, que la séparation du Québec, surtout si l'Ontario pouvait conclure un "marché" quelconque avec les États-Unis concernant les automobiles. On a beaucoup discuté à savoir si le Québec est un bénéficiaire net de la Confédération au sens restreint d'entrées et de sorties de dollars. Pourtant, la situation de l'Ontario est claire: en 1988 seulement, la province a contribué une somme nette variant entre $831 à $1035 par habitant, selon la façon de répartir le déficit,[7] ou entre $8 et $10 milliards en valeur nominale. On peut rajouter un autre $2 milliards représentant les sorties nettes rattachées à l'assurance-chômage. Même si l'Alberta et la Colombie-Britannique contribuent également des sommes nettes — selon les calculs de cette approche de "bilan" restreinte — le point fondamental concernant l'Ontario est simplement qu'en l'absence de sorties d'une telle ampleur, cette province jouirait d'un surplus budgétaire pendant les quatre prochaines années, au lieu d'accumuler une dette prévue à $35 milliards.

Tôt ou tard, ces éléments vont apparaître au grand jour, surtout que l'Ontario envisage des hausses de taxes supplémentaires au cours des prochaines années. Dans un scénario de rupture, une telle situation pourrait être exacerbée si d'autres provinces devaient faire pression auprès de la province de l'Ontario pour qu'elle soit intransigeante envers le Québec, ce qui irait à l'encontre de son propre intérêt. Si l'on considère en plus les commentaires précédents sur la compétitivité de la province, le choix qui se pose à l'Ontario serait soit d'agir dans son intérêt particulier ou soit faire face à un déplacement de l'activité économique vers le sud. En d'autres mots, à quel moment sera-t-il plus logique pour l'Ontario de se tourner vers le

7 Voir Isabella D. Horry et Michael A. Walker, *Government Spending Facts* (Vancouver: Fraser Institute, 1991), tableaux 3.7 et 3.8.

sud ou d'affirmer sa prédominance au sein de la fédération, que de se tourner vers l'ouest et (en saute-mouton) vers l'est? Ou, si le point de mire est encore est-ouest, à quel moment la province de l'Ontario insisterait-elle pour que le système de transferts interrégionaux soit en fait miné ou "américanisé" — vraisemblablement avec l'appui de l'Alberta et de la Colombie-Britannique?

Veuillez bien prendre note que le message ici n'est pas que l'Ontario et le RDC ne souhaitent pas, de façon générale, constituer ou reconstituer un nouveau Canada. Ils le veulent certainement. Le message qui sous-tend l'analyse est plutôt que le déroulement des événements sur la scène économique risque d'engloutir les valeurs qui lient les Canadiens du RDC. En réalité, *le sentiment* des gouvernements du RDC ou des citoyens à l'égard de la création d'un Canada sans le Québec n'a pas d'importance.

L'important, c'est de veiller à la dimension *économique* du problème, sinon l'assiette fiscale migrera, tout simplement. Et à cet égard, l'Ontario est beaucoup plus vulnérable que l'Alberta ou la Colombie-Britannique. En fait, il n'est pas du tout évident qu'un RDC formé de neuf provinces verrait le jour suite à une fragmentation de l'unité politique canadienne. De plus, même si un tel RDC devait voir le jour, il serait certainement très différent du pays imaginé par ces Canadiens du RDC qui ont adopté la mentalité "laissez-le-Québec-partir".

De toute cette analyse découlent deux conclusions. La première est que si le RDC est bien décidé à refuser toute concession au Québec, alors cette stratégie doit être soutenue *d'avance* par un effort de recherche considérable au niveau politique/constitutionnel *et* économique, et elle doit être complétée d'un ensemble de plans d'urgence convenus, au cas où les perspectives économiques devaient se détériorer de façon marquée.

La deuxième conclusion est peut-être plus importante. Si le RDC est bien décidé à créer une société à son image, il est de notre devoir de s'éloigner du plan émotionnel pour s'orienter vers le plan stratégique, et de commencer à se poser la question à savoir si cette nouvelle vision du RDC peut également être créée si le Québec *reste*

dans la Confédération, évitant ainsi les entraves potentielles au bon fonctionnement de l'économie.

La solution que je propose pour le RDC est la même que celle proposée pour le Québec: le meilleur gage de l'avenir économique et politique/culturel du RDC est un fédéralisme renouvelé. Le dernier chapitre a pour objectif de se pencher sur les chances d'un fédéralisme renouvelé comme option de premier choix pour la moitié septentrionale de l'Amérique du Nord.

Chapitre 8

Un fédéralisme renouvelé: possibilités et perspectives

Le tri des problèmes: une démarche probabiliste

Une des façons d'aborder le défi fondamental auquel font face les Canadiens — surtout ceux du "Reste du Canada" (RDC) — est de placer les options dans un contexte probabiliste. Cette méthode n'augmentera peut-être pas les chances d'en arriver à une solution avantageuse, mais elle pourrait nous aider à mettre le doigt sur la nature des problèmes sous-jacents. Quels sont les coûts, en terme de valeur espérée, associés au départ du Québec? Nous pouvons les considérer comme étant le produit de (a) la probabilité que le Québec parte, et (b) le coût prévu infligé au RDC si le Québec devait partir. Nous pouvons ensuite comparer cette valeur avec les coûts d'un compromis face aux aspirations du Québec, qui seraient les coûts prévus subis par le RDC parce qu'il devrait "renoncer" à sa vision préférée du "Canada".

À un certain niveau, le débat de société au RDC dépend de l'évaluation des "coûts" associés, d'une part, au scénario selon lequel le Québec part, et d'autre part, au scénario selon lequel le Québec reste. En ce qui concerne le premier scénario, j'estime que les coûts risquent d'être très élevés du point de vue économique, et assez importants du point de vue politique également — c'est-à-dire, au niveau de la capacité du RDC de demeurer une société ou pays unique.

Certains citoyens du RDC supposent que ces coûts sont "négatifs" — c'est-à-dire, qu'ils représentent des gains, puisqu'on suppose que (a) les coûts économiques sont minimes et (b) le départ du

Québec offrirait l'occasion, et donc le "gain", de créer une nation "préférable". Il va presque de soi que ce groupe de Canadiens n'opterait pas pour le compromis, puisqu'ainsi, si le Québec devait rester, le Canada ne se ferait vraisemblablement plus l'écho des aspirations du Québec. Curieusement, le pire scénario possible pour ce groupe serait la non-conciliation, suivie de la décision du Québec de *demeurer* au sein du Canada; dans un tel cas, non seulement ces Canadiens seraient-ils privés de leur "nouveau" RDC, mais ils risqueraient d'avoir à se contenter d'un Canada encore plus enchevêtré avec le Québec, surtout si les Québécois continuent de "voter en bloc" ou, de manière équivalente, de voter pour le "Bloc".

Selon un autre groupe, peut-être majoritaire, de Canadiens, chacune des deux options comportent des coûts. Le départ du Québec serait coûteux, mais un compromis face aux revendications du Québec le serait également. Ces Canadiens "indécis" vont probablement décider du sort de ce pays. Pendant que se déroule le débat constitutionnel, ils seront influencés d'une part par les coûts perçus infligés au RDC par le départ du Québec, et d'autre part, par la nature du compromis nécessaire pour garder le Québec "au bercail".

En dernier lieu se trouve le groupe dont je fais partie — moi et plusieurs autres, je l'espère. Ce groupe considère un fédéralisme renouvelé comme une option de premier choix. Un aspect déterminant de cette philosophie est la croyance, dont les grandes lignes ont été exposées dans les chapitres précédents de cette étude, qu'une fragmentation de l'unité politique canadienne serait très coûteuse — définitivement du point de vue économique, et potentiellement du point de vue politique également. Je considère, et voilà l'aspect fondamental de premier choix de mon approche, qu'un fédéralisme renouvelé a les meilleures chances d'améliorer les perspectives économiques *et* les aspirations "politiques" du Québec et du RDC. Ainsi, dans ce dernier chapitre, je veux essayer de démontrer qu'un fédéralisme renouvelé peut être une option de premier choix.

L'analyse comporte plusieurs enchaînements, qui ne peuvent pas tous être détaillés convenablement. L'enchaînement principal consiste à reconnaître que les "revendications" du Québec se com-

posent de deux parties essentielles très distinctes. La première est une volonté d'acquérir des pouvoirs élargis, mais pas nécessairement exclusifs, dans le domaine "démolinguistique" — l'immigration, la langue et la culture — ainsi que des pouvoirs accrus dans les domaines des communications, de l'enseignement post-secondaire, de la formation professionnelle, de l'assurance-chômage, du développement régional, et de la recherche et développement. Ces questions préoccupent les Canadiens du RDC, puisqu'elles impliquent probablement une redéfinition du partage des pouvoirs fédéraux-provinciaux au sein de la confédération.

La deuxième partie essentielle des revendications du Québec — qui est prédominante dans le rapport Allaire — est la notion que le Canada n'est qu'un spectateur au sein de la communauté économique mondiale. La fédération canadienne s'avère inefficace du point de vue économique. Sa liste de défauts est longue: il y a trop de chevauchements dans certains domaines, le gouvernement fédéral n'arrive pas à contenir les déficits, la relation entre la Banque du Canada et le gouvernement fédéral est très peu structurée, les Canadiens sont trop gouvernés, et ainsi de suite. De son côté, le Québec se considère — peut-être à tort — comme un "gagnant" au niveau économique au cours des années 1980, et il veut faire partie d'une fédération qui, au centre, permettra aux Canadiens de "gagner". A ce niveau, le défi que lance le Québec au RDC est de se reconstituer — avec le Québec — d'une façon telle que tous pourront bénéficier de la mondialisation inévitable en cours, au lieu de livrer des combats d'arrière-garde qui entraînent le Canada loin derrière ses partenaires commerciaux. Comme je l'ai souligné au début de l'étude, ceci représente l'aspect "d'occasion économique" de l'incessant défi — une occasion pour tous les Canadiens de réfléchir à la place qu'ils veulent tenir, en tant que société, dans la réalité mondiale qui commence à se manifester.

Si les Canadiens du RDC peuvent relever ce défi économique, une bonne partie du chemin concernant les revendications globales du Québec sera parcouru. En fait, une bonne partie du chemin a déjà été parcouru. À un certain niveau, on s'est finalement penché sur

certains aspects du défi québécois lors des deux plus récents budgets du fédéral — les salaires du secteur public ont été gelés, des directives concernant les dépenses vont être légiférées, et la question de la dette et du déficit fédéral a été liée aux recettes provenant de la taxe sur les produits et services, qui seront allouées au service de la dette. Il faut toutefois admettre que la majeure partie de ces réalisations s'est faite aux dépens des provinces. Selon l'opinion populaire, le gouvernement Mulroney réagit au Reform Party, et tente de l'affaiblir. Une opinion toute aussi valable est que Ottawa commence à mettre en pratique certaines recommandations importantes du Rapport Allaire, surtout au niveau du désengagement du gouvernement fédéral face aux programmes sociaux. Il ne reste plus qu'à transférer des points d'impôt aux provinces. Néanmoins, les Canadiens continuent de se préoccuper de la portée politique et constitutionnelle des revendications du Québec — notamment, de sa volonté d'acquérir des pouvoirs accrus au sein de la fédération. Comme je l'ai déjà mentionné, l'argument voulant qu'un fédéralisme renouvelé est l'option de premier choix suppose que la redéfinition du fédéralisme peut à la fois faire preuve de compromis à l'égard du Québec, et exaucer certaines demandes importantes du RDC. Afin de pouvoir continuer l'analyse, je veux premièrement me pencher brièvement sur un ensemble d'influences extérieures qui nous obligeront à repenser et, en fait, à restructurer certains aspects majeurs de la fédération canadienne, peu importent les relations Québec-RDC passées ou futures.

Influences qui empiètent sur la fédération canadienne

Mondialisation

La mondialisation et la révolution des télécommunications influencent d'au moins quatre façons le rôle des gouvernements nationaux.[1] Deux

1 Cette section provient de Thomas J. Courchene, *Global Competitiveness and the Canadian Federation* (Toronto: Institut C.D. Howe, à paraître).

de ces façons ont trait au transfert "vers le haut" de certains pouvoirs traditionnellement dévolus à l'État-nation.

La première de ces façons est l'importance grandissante des sociétés *transnationales*. Contrairement aux sociétés *multinationales*, qui s'implantaient dans des pays sous réserve d'une série "d'engagements", les transnationales bénéficient de plus en plus d'un "traitement national" — c'est-à-dire qu'elles sont mises sur un pied d'égalité avec les sociétés nationales. Ceci entraîne de sérieuses conséquences. Par exemple, on ne pourra plus parler, à vrai dire, d'une économie de production "nationale"; plutôt, la production deviendra de plus en plus internationale. Une des conséquences sera évidemment que nous devrons repenser et réaménager l'État-providence, puisque les États-providence nationaux sont en grande partie axés sur les machines de production nationales.

Deuxièmement, la société transnationale — le secteur privé international — et non le secteur public international est le moteur de la mondialisation. Cela signifie que les gouvernements nationaux s'apercevront de plus en plus que les activités jusque-là effectuées au niveau national devront maintenant passer "à l'étage supérieur", en partie pour contrebalancer les transnationales qui accélèrent la mondialisation. Les règlements concernant le niveau acceptable de capitaux imposés aux institutions financières par la Banque des règlements internationaux en sont un bon exemple. Plus d'une douzaine de nations se sont engagées à respecter ces normes internationales. De plus, la Communauté européenne (CE) elle-même fait probablement partie de cette tendance, surtout si elle met sur pied un champ d'imposition à la grandeur de la Communauté, par exemple dans le domaine de l'impôt sur le revenu des corporations. Cette tendance à la réglementation internationale, aux normes internationales, et aux ententes confédérales du genre CE ne peut que se poursuivre et s'amplifier.

Deux autres influences sont en train de retirer certains pouvoirs des États-nations pour les faire passer "à des échelons inférieurs". Tout d'abord, la mondialisation et la révolution dans le domaine de l'information confèrent davantage de pouvoir aux citoyens. Ce phé-

nomène peut se présenter sous divers aspects. Par exemple, il y a à peine une dizaine d'années, des "transmetteurs" déterminaient le débit d'informations; maintenant, cette tâche est de plus en plus confiée à des "récepteurs". En fait, dans son livre à succès *The Borderless World*, Kenichi Ohmae soutient que la mondialisation est en réalité une question de souveraineté du consommateur: "les normes de rendement sont maintenant fixées dans le marché mondial par ceux qui achètent les produits et non par ceux qui les fabriquent ou qui les réglementent" (traduit de la jaquette, 1990). À la lumière des restrictions imposées par le Vermont lors d'une récente vente par Hydro-Québec, les Québécois ne sont que trop conscients de cette tendance. Le point essentiel est que les consommateurs — autant au niveau individuel qu'au niveau local, national, ou international — exercent un pouvoir considérable, ce qui va sûrement compliquer la gestion à l'ancienne, autant pour les États unitaires que pour les États fédéraux.

La propagation de la mondialisation à travers le monde via un réseau de villes "internationales" constitue la deuxième façon, encore plus étonnante que la première, par laquelle le pouvoir est retiré des États-nations pour passer à des échelons inférieurs. Ces villes internationales — Montréal, Toronto et Vancouver en ce qui concerne le Canada — représentent les noyaux nationaux cruciaux des réseaux mondiaux de communications et d'échanges commerciaux. Elles sont les "connecteurs" culturels et économiques essentiels, pour reprendre la terminologie de Jane Jacobs, vers d'autres villes internationales, telles que Francfort et Genève, et vers d'autres villes nationales, telles que Kingston et Sherbrooke. Au cours de la dernière décennie, les relations Ottawa-Paris ont bien peu changé, mais les relations Montréal-Paris ont beaucoup changé. Le fédéralisme canadien fait donc face à un dilemme évident: Montréal, Toronto et Vancouver ne font pas l'objet de constitutions; elles sont l'oeuvre de leur gouvernement provincial respectif, mais leur influence sera bientôt beaucoup plus grande. Cela pose des problèmes assez délicats car, par exemple, la ville internationale pour la Saskatchewan (Vancouver) ne fait pas partie de cette province, et la ville internationale pour les provinces Maritimes (on

peut soutenir que c'est Boston) ne fait même pas partie du même pays. Cela représente une contrainte supplémentaire pour les gouvernements nationaux, et même provinciaux, en terme de leur rôle et de leur influence. Il n'est pas surprenant, mais toutefois bien intéressant, que le Toronto métropolitain a récemment proposé qu'on accorde à ces trois villes un statut "provincial", lors d'une éventuelle redéfinition de la Constitution.

Je m'en tiendrai à une seule des conséquences qui découlent de tout ceci. Devant le rôle réduit des gouvernements nationaux dans les domaines de l'économie, de la réglementation et même de la culture, les citoyens vont de plus en plus percevoir la "souveraineté" comme étant la possibilité d'exercer une certaine influence sur leur manière de vivre, de travailler, et de se divertir. On peut se demander quel palier gouvernemental suffirait à la tâche, entre la ville internationale, le gouvernement provincial ou le gouvernement local, mais il est évident que dans le système fédéral canadien, ce n'est *pas* le gouvernement national. En fait, au siècle prochain, restera-t-il grand chose de la "souveraineté" à part des sociétés distinctes?

Il est difficile de ne pas conclure que ces influences mondiales sont fondamentalement décentralisatrices en ce qui concerne les rouages internes de la Confédération. Les Canadiens, surtout ceux du RDC, peuvent souhaiter un gouvernement central fort, mais ce gouvernement doit être "nouveau", mettant l'accent sur l'obtention d'une union économique intérieure ou la mise en oeuvre d'un nouveau "contrat social".

La décentralisation de source fiscale

Les deux plus récents budgets du gouvernement fédéral ont eu comme effet de renforcer la tendance vers une décentralisation sans précédent au Canada, particulièrement dans le domaine des programmes sociaux. Le gel imposé au total du Financement des programmes établis (FPE) pour une période de cinq ans se retrouve en tête de liste. À toutes fins pratiques, cela signifie que les transferts pécuniaires du FPE d'Ottawa seront réduits à zéro pour le Québec

dans quelques années, et pour le reste des provinces, au début du siècle prochain. Pour les provinces les mieux nanties, l'augmentation des paiements du Régime d'assistance publique du Canada a été limitée à 5 pour cent. Finalement, le plafond imposé sur la péréquation est restrictif, et ainsi, pour l'année en cours, les paiements sont de $1 milliards inférieurs à ce qu'ils auraient été sans l'imposition d'un plafond.

Ensemble, ces deux initiatives engendrent une décentralisation dramatique au niveau des finances fédérale-provinciales. En effet, on pourrait argumenter que le Canada est aux prises avec son changement de facto le plus profond au niveau de la répartition des pouvoirs, puisque les changements dans l'importance et la nature de ces subventions intergouvernementales équivalent eux-mêmes à des changements dans la répartition des pouvoirs.

En partie pour réagir aux pressions fiscales exercées par Ottawa sur les provinces, le gouvernement fédéral envisage maintenant d'accorder aux provinces du RDC davantage de flexibilité au niveau du système conjoint d'impôt sur le revenu personnel (IRP). Spécifiquement, le budget fédéral de 1991 stipule que Ottawa va se pencher sérieusement sur la question d'accorder aux provinces la possibilité d'appliquer, à l'assiette fiscale qui est déterminée conjointement, leurs propres structures de taux et de paliers d'imposition.

Les provinces réagissent également à cette situation critique. Lors d'une rencontre à Lloydminster, Saskatchewan en juillet dernier, les premiers ministres des quatre provinces de l'Ouest ont discuté sérieusement d'un IRP distinct pour l'Ouest canadien. Dans l'est, l'importante pression fiscale qui va affliger ces provinces pendant les prochaines années n'est pas étrangère aux démarches ayant trait à une union économique des provinces maritimes.

L'Accord de libre-échange

Avant même que n'entre en vigueur l'Accord de libre-échange (ALE), l'activité économique se déplaçait progressivement de l'axe est-ouest à l'axe nord-sud. Cela signifie que l'économie politique du

système de transfert est-ouest risque de subir un examen de plus en plus minutieux, dans l'éventualité d'une intégration nord-sud. Plus particulièrement, la "magnanimité" de l'Ontario au chapitre des transferts régionaux actuels a toujours été empreinte d'une mentalité "l'Ontario d'abord". Tant et aussi longtemps que l'axe est-ouest était prédominant au niveau des échanges commerciaux, et que l'Ontario était la principale porte d'entrée nord-sud, les effets secondaires (et subséquents) de ces transferts régionaux se faisaient surtout sentir quelque part en Ontario. Avec une meilleure intégration nord-sud pour les provinces canadiennes, les effets secondaires se feront peut-être sentir en Caroline du Nord ou en Californie. Au niveau politique, l'appui aux transferts régionaux commencera à faiblir, surtout en ce qui concerne les transferts qui privilégient le "lieu géographique" plutôt que les personnes. L'ALE risque d'amplifier ces pressions, mais de toute façon, le processus était déjà enclenché.

Résumé

Ainsi, la mondialisation, la décentralisation, et le libre-échange entraînent de profonds changements. Aucun de ces changements n'est relié au Lac Meech. Mais pour beaucoup de Canadiens, le débat du Lac Meech — et maintenant le débat de l'après-Lac Meech — sert à masquer leur réalité. Néanmoins, à l'aube du millénaire, ces facteurs vont forcément modifier la fédération canadienne.

Je vous expose mes trois réflexions à ce sujet. Tout d'abord, le rôle des gouvernements nationaux sera inévitablement modifié. Le vieux débat centralisation/décentralisation est en grande partie stérile en ce qui concerne les domaines dont le moteur est maintenant l'économie mondiale: il n'est plus aussi important qu'auparavant de savoir qui détient les pouvoirs, puisque ces derniers vont être soumis aux directives mondiales.

Ma deuxième réflexion est qu'un certain "rééquilibrage" des pouvoirs s'impose probablement, suite à l'effet combiné de ces influences. Permettez-moi de me concentrer uniquement sur deux domaines. Le premier de ces domaines a trait aux priorités des

politiques suite à la mondialisation et à la révolution des télécommunications. Les connaissances sont de plus en plus à la frontière de la compétitivité. Cela veut dire qu'il faudra absolument privilégier l'investissement en capital humain, la formation professionnelle, la recherche et le développement, et ainsi de suite, si nous voulons assurer le succès du Canada et des Canadiens dans la réalité mondiale naissante. Pour assurer l'égalité des chances au niveau de l'obtention et de l'amélioration du capital humain des Canadiens, un engagement national plus ferme est probablement nécessaire. À savoir si cela requiert des pouvoirs fédéraux accrus n'est pas évident, mais il est probable qu'un leadership fédéral plus fort est nécessaire.

Le deuxième domaine qui requiert probablement un certain rééquilibrage des pouvoirs a trait aux politiques sociales. Toutes les nations font face au défi de concevoir un contrat social qui soit compatible avec l'intégration mondiale. Au tout début, les Canadiens étaient liés, d'est en ouest, par des politiques économiques telles que le tarif douanier, les chemins de fer, et l'éventail des autres interventions qui formaient ce qu'on appelle maintenant la "Politique nationale". À un certain niveau, les Canadiens utilisaient ces leviers économiques pour redistribuer les revenus d'est en ouest et les éloigner des États-Unis. L'ALE, et l'intégration en général, implique que des leviers économiques ne peuvent plus servir à la redistribution des revenus. De plus, du point de vue économique, très peu de choses lient les Canadiens d'est en ouest.[2] La nouvelle "Politique nationale"[3] canadienne est plutôt un "chemin de fer de politiques sociales".

Et pourtant, tel que déjà mentionné, la majeure partie du système de transferts fédéral-provincial qui est à la base de cette infra-

2 Voir Thomas J. Courchene et John N. McDougall, "The Context for Future Constitutional Options," dans *Options for a New Canada*, Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, éditeurs (Toronto: University of Toronto Press, 1991), pp. 33–52.

3 Vernon C. Fowke y fit allusion il y a près de 40 ans dans "The National Policy — Old and New," *La revue canadienne d'économie et de science politique* 18 (Août 1952): 27–86.

structure de politiques sociales est maintenant en ruine. Il est clair qu'un fédéralisme reconstitué devra se pencher sur ce problème, peut-être même au point de développer des principes nationaux ayant trait au nouveau contrat social. Ceci est particulièrement important pour certaines provinces "déshéritées", puisqu'elles ne voudront pas accepter de compromis à l'égard des revendications du Québec sans l'assurance d'un filet de protection social fédéral-provincial adéquat. Le fait qu'elles risquent un pire sort si le Québec part que si un fédéralisme renouvelé voit le jour n'a rien à voir: elles aussi veulent pouvoir considérer un fédéralisme renouvelé comme une option séduisante. Toutefois, comme le suggère l'analyse ci-dessus, il est peu probable que ce nouveau contrat social soit aussi généreux envers les provinces, ou aussi criblés d'incitatifs inopportuns, que celui qui passe pour le statu quo.

Ma troisième réflexion est que beaucoup de revendications du Québec sont tout à fait compatibles avec la tendance mondiale qui commence à se manifester. Il serait pure folie de rejeter fermement les demandes du Québec, pour se rendre compte dans quelques années que le RDC a dû prendre des dispositions semblables.

Ainsi donc, la possibilité que le fédéralisme renouvelé soit une option de premier choix du point de vue politique et constitutionnel dépend de deux particularités:

- Tout d'abord, un rééquilibrage ou une redéfinition des ententes institutionnelles est parfaitement réalisable *au sein* de la fédération, parce qu'elle aura lieu dans un contexte de jeu économique à somme positive.
- Deuxièmement, l'éventail des instruments pour remanier la fédération est tellement large et flexible qu'il y a plusieurs façons de réaliser les souhaits du RDC ainsi que ceux du Québec.

Je suis conscient d'être à l'opposé de plusieurs, sinon la plupart, de mes compatriotes canadiens du RDC en ce qui concerne ce dernier point. L'opinion générale est que la politique, la culture et l'identité du RDC seraient amoindries si le Québec obtenait ce qu'il réclame. À mon avis, toutefois, cette supposition est fausse. Je crois que le

RDC, le Québec et le Canada peuvent *tous* bénéficier d'une révision et d'une redéfinition imaginatives des ententes institutionnelles et constitutionnelles.

Éloge d'un fédéralisme renouvelé

Il existe probablement autant de visions concernant la forme spécifique d'un fédéralisme renouvelé qu'il n'existe de Canadiens. Et au cours des prochains dix-huit mois, on risque d'être inondé par presque autant de propositions. Je préfère nettement la proposition que je nomme "La Communauté des Canadas".[4] Je n'ai toutefois pas l'intention à ce moment-ci de défendre un modèle en particulier. Je veux plutôt mettre l'accent sur l'incroyable variété d'instruments qui sont à notre disposition pour recréer la fédération canadienne. Je vais également me permettre quelque chose qui n'est définitivement pas dans les habitudes des Canadiens: vanter nos réalisations passées en ce qui concerne notre grande capacité à la création et à l'adaptation (nous en sommes encore capables!) en tant que nation fédérale, vivant et travaillant au sein de la Constitution actuelle.

Une bonne façon de commencer est de réfléchir à certains aspects de ces réalisations passées. Tout d'abord, le Canada a réussi à subir de profondes transformations au niveau de la décentralisation et de la centralisation, sans avoir recours à de modifications, ou très peu, de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ainsi, la centralisation prédominait en temps de guerre, ensuite la décentralisation prit la relève pendant les années prospères de 1960 et le début de 1970, pour finalement céder la place à une centralisation renouvelée au cours de la décennie suivante. Encore une fois, nous semblons nous diriger vers une décentralisation — ou plutôt, pour utiliser un terme plus exact, un rééquilibrage.

Deuxièmement, les Canadiens ont fait preuve d'imagination dans une foule de domaines. Plusieurs exemples nous viennent à

4 Thomas Courchene, "La Communauté des Canadas," dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission* [Documents de travail], numéro 4 (Québec, 1991).

l'esprit. Le système de péréquation était à l'origine le fruit d'une législation fédérale sans condition particulière. Il devint un tel symbole de la fédération canadienne qu'on enchâssa le principe dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Avec un Sénat sur les bras, qui détenait un pouvoir potentiel mais qui n'avait pas l'autorité de l'exercer, les Canadiens ont créé un "fédéralisme exécutif" — la conférence des premiers ministres en étant le point culminant — qui a permis aux provinces de participer aux décisions du fédéral, et vice versa. Mon collègue Ed Safarian fait allusion à ce fédéralisme exécutif comme étant la "contribution (canadienne) à l'art du fédéralisme".[5] En réalité, le fédéralisme exécutif n'a pas eu la vie facile ces derniers temps, surtout lors du processus du Lac Meech, mais ce n'est qu'un signe qu'il faut être créatif à nouveau.

Troisièmement, les Canadiens sont des pionniers en ce qui concerne la formation d'une démocratie parlementaire: la Charte Canadienne des droits et libertés vit le jour dans un cadre parlementaire. À mon avis, la Charte est en soi un exploit remarquable.

Quatrièmement, au lieu de modifier l'attribution officielle des pouvoirs, les Canadiens ont utilisé le système de transferts intergouvernementaux pour modifier les pouvoirs de facto. Mettre l'accent sur les paiements inconditionnels accroît les pouvoirs des provinces, tandis que les paiements conditionnels et l'usage du pouvoir de dépenser augmente le pouvoir du fédéral. Au fil des ans, des soi-disant programmes nationaux ont été créés — des programmes ayant trait à la santé et à la sécurité du revenu gérés par les provinces, mais qui devinrent des programmes "nationaux" en vertu de leur caractère transférable, de leur accessibilité, de l'absence de conditions de résidence, et ainsi de suite.

Cinquièmement, les Canadiens ont aussi fait des choses plutôt banales mais importantes, comme modifier officiellement le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Par exemple, les pensions de vieillesse et l'assurance-chômage furent

5 Traduit de A.E. Safarian, *Ten Markets or One? Regional Barriers to Economic Activity* (Toronto: Ontario Economic Council, 1980), p. 18.

accordés au gouvernement fédéral par l'entremise d'amendements constitutionnels. Le prochain exemple est un peu plus créatif: le régime public de pensions fut accordé "également selon le principe de la primauté des provinces" — un concept que j'expliquerai plus tard — ce qui permit au Québec de mettre sur pied son propre régime de pensions, et au RDC d'autoriser Ottawa de mettre sur pied le Régime de pensions du Canada pour les non-Québécois.

Sixièmement, les Canadiens ont toujours su accepter la diversité. À ce niveau, l'instrument le plus ingénieux est sans contredit celui du "retrait" (opting out). Le Québec est responsable de plusieurs domaines de programmes que les autres provinces laissent aux mains de Ottawa. À ce chapitre, le Québec possède son propre IRP, tandis que le RDC partage le sien avec Ottawa. Voilà un exemple où la possibilité de "retrait" du Québec a permis au RDC d'avoir un système beaucoup plus harmonisé que si le Québec n'avait pas pu se retirer.

Il existe encore de nombreux exemples qui démontrent l'innovation des Canadiens face à leurs besoins constitutionnels et institutionnels, mais à ce point-ci la preuve devrait déjà être faite. Les Canadiens ont fait preuve d'ingéniosité peu commune pour concilier leur structure politique avec les influences intérieures et extérieures. De plus, il est important de souligner que la plupart de ces innovations *n'ont pas nécessité d'amendement constitutionnel officiel*, même si elles ont modifié le partage de facto des pouvoirs entre Ottawa et les provinces.

Le défi que les Canadiens doivent maintenant relever est de faire appel encore une fois à cette capacité innée pour adapter les institutions aux nouveau besoins. À un certain niveau, ce défi peut être relevé en déployant l'éventail actuel des instruments d'une façon plus créative. Il est toutefois encourageant de constater que d'autres instruments inédits commencent à faire leur apparition.

L'un de ces instruments les plus prometteurs est le principe "d'égalité", qui permettrait aux deux paliers de gouvernements de légiférer dans certains domaines.[6] La constitution canadienne, con-

6 Pour plus de détails concernant le principe d'égalité, voir Courchene, "La Communauté des Canadas"; et David Milne, "Equality or Asymmetry: Why Choose?" dans *Options for a New Canada*, Watts et Brown, éditeurs.

trairement à celle de plusieurs autres pays, contient très peu de pouvoirs divisés également entre les deux paliers de gouvernement. Et pourtant, presque tous les domaines de politiques finissent par être divisés également de facto.

Une façon d'aborder le principe d'égalité est de l'associer avec le principe de la primauté des provinces. "Également selon le principe de la primauté des provinces" (ou EPP pour abréger) est le principal instrument opérationnel qui agit comme élément moteur de ma "Communauté des Canadas". Il permettrait au Québec d'acquérir davantage de pouvoirs, tout en laissant Ottawa légiférer dans certains domaines. Par exemple, le Québec veut être davantage responsable de la culture, mais puisqu'il semble très satisfait d'institutions nationales telles que les conseils de recherche et l'Office National du Film, il accepterait probablement une législation fédérale dans ces domaines.

Avec le principe EPP, les autres provinces seraient entièrement libres de rééquilibrer, de décentraliser, ou de centraliser — la même liberté qu'elles auraient si le Québec quittait la fédération, mais sans les coûts économiques d'un tel départ. De plus, l'article 94 de la Loi constitutionnelle pourrait jouer un rôle ici. Essentiellement, cet article permet aux provinces non-québécoises de coordonner (ou de "transférer vers le haut" à Ottawa) leurs pouvoirs relatifs à la propriété et aux droits civils. Selon Frank Scott, l'article 94 avait pour fonction de permettre une plus grande intégration des provinces non-québécoises, advenant un climat politique plus favorable que celui de 1864–66.[7] Ensemble, EPP et l'article 94 rendent possible la "symétrie" — ou l'égalité des provinces — en principe et "l'asymétrie" en pratique.

L'IRP est effectivement un pouvoir divisé également. Ottawa en assume sa partie,[8] tandis que celle des provinces s'opère selon le

7 Rapporté dans Samuel LaSelva, "Federalism and Unanimity: The Supreme Court and Constitutional Amendment," *Revue canadienne de science politique* 16 (Décembre 1983): 757–770.

8 Quoiqu'il transféra 16.5 points supplémentaires au Québec, ce qui signifie que les Québécois paient moins d'impôt fédéral que les contribuables du RDC, mais...

principe EPP. À n'importe quel moment, toute province peut suivre l'exemple du Québec et mettre sur pied son propre impôt sur le revenu personnel. D'une certaine façon, la GRC fonctionne également selon le principe EPP: en ce qui concerne la police provinciale, les provinces peuvent choisir "d'embaucher" la GRC ou de suivre l'exemple du Québec et de l'Ontario et créer leur propre force policière provinciale si elles le désirent.

Il existe un autre instrument puissant qui, malgré qu'il ne soit pas neuf, risque de jouer un rôle-clé cette fois-ci — notamment, l'union économique. Si la décentralisation dans certains domaines est inévitable, une union économique améliorée, peut-être examinée par le Sénat, risque de servir de contrepoids approprié.

Tel que souligné ci-dessus, nous pouvons accomplir bien des choses sans avoir à modifier la constitution. Par exemple, le Rapport Allaire met l'accent sur la nécessité d'un changement dans la structure de la relation entre le gouvernement fédéral et la Banque du Canada, afin de rendre la Banque plus indépendante. David Laidler a récemment examiné le pour et le contre d'une variante de l'approche de la Réserve fédérale américaine pour le Canada, qui renforcerait l'indépendance de la Banque, mais contraindrait également le pouvoir du gouverneur de la Banque en renforçant le rôle des directeurs en matière d'élaboration des politiques.[9] Un tel scénario peut être souhaitable ou non, mais pour le réaliser, le gouvernement fédéral n'a qu'à s'occuper de la législation nécessaire; aucun amendement constitutionnel n'est requis.

---

8 - cont.

...ceci devait être contrebalancé par une diminution équivalente des transferts pécuniaires au Québec. Il risque d'y avoir un problème lorsque les transferts pécuniaires du FPE tombent à zéro, puisque le Québec aura alors plus de transferts de points d'impôt que le RDC. Voir Thomas J. Courchene et Arthur E. Stewart, "Provincial Personal Income Taxation and the Future of the Tax Collection Agreements," dans *Provincial Public Finances*, vol. 2, *Plaudits, Problems, and Prospects*, Melville McMillan, éditeur (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1991), pp. 266–300.

9 Voir David E.W. Laidler, *How Shall We Govern the Governor? A Critique of the Governance of the Bank of Canada*, The Canada Round 1 (Toronto: Institut C.D. Howe, 1991).

Finalement, mais non exhaustivement, la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit un mécanisme pour amender la Constitution qui ne requiert pas la ratification par les provinces qui ne sont pas impliquées. Plus spécifiquement, l'article 43 de la loi se lit comme suit:

> Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment:
>
> a) aux changements du tracé des frontières interprovinciales
> b) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

Selon Patrick Monahan de l'école de droit Osgoode Hall, et il en est probablement le plus ardent défenseur, l'article 43 représente la clé pour dénouer l'impasse constitutionnelle. Monahan soutient que cet article est "le seul espoir réaliste pour accomplir les changements constitutionnels nécessaires pour satisfaire les exigences du Québec selon les procédures légales actuelles." Il continue:

> Selon l'article 43, le parlement fédéral et une seule assemblée législative provinciale peuvent promulguer un amendement sans avoir à consulter les autres provinces. Un tel amendement doit se limiter aux dispositions constitutionnelles qui s'appliquent à "une ou plus des provinces, mais pas toutes". La portée d'un amendement potentiel utilisant cette procédure est donc quelque peu limitée. Mais il convient de noter qu'une clause dans le genre de la clause de "société distincte" aurait peut-être été promulguée par suite de la procédure de l'article 43.
>
> Le "communiqué final" émis par les premiers ministres lors de leur rencontre pour discuter de la Constitution et signé le 9 juin 1990, reflète cette possibilité. L'entente de juin 1990 proposait un amendement constitutionnel qui aurait reconnu que "au Nouveau-Brunswick, la communauté linguistique anglophone et la communauté linguistique francophone ont un statut égal et des droits et privilèges égaux." L'amendement proposé

> aurait également renforcé le "rôle de l'assemblée législative et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de préserver et de promouvoir le statut égal et les droits et privilèges égaux des deux communautés linguistiques officielles de la province". En bref, cet amendement proposé incluait des éléments assez précis de la clause de "société distincte" de l'Accord du Lac Meech, à l'exception qu'il aurait spécifié qu'il s'appliquait uniquement au Nouveau-Brunswick. Ce qui est important, c'est que l'entente de juin 1990 stipulait spécifiquement que cet amendement serait promulgué selon la procédure de l'article 43, et que seuls le Nouveau-Brunswick et le Canada auraient à ratifier les résolutions.[10]

Tous les analystes ne seraient pas aussi optimistes que Monahan en ce qui concerne le rôle potentiel de l'article 43, mais ce dernier améliore certainement d'une manière significative la gamme des instruments disponibles.

Sans minimiser l'ampleur du défi de société de l'après-Meech, il est également important de ne pas minimiser le déroulement antérieur du jeu constitutionnel, ni de sous-estimer l'incroyable flexibilité des instruments à notre disposition. À mon avis, il existe suffisamment de possibilités et de flexibilité pour façonner un fédéralisme renouvelé qui sera une option de premier choix du point de vue économique, politique et constitutionnel, et ce pour le Québec *et* pour le RDC. Comme dit le proverbe, qui veut peut.

Conclusion

Je soutiens dans cette étude que l'indépendance du Québec *accompagnée* d'une union économique et monétaire entre le Québec et le Canada n'est ni possible ni souhaitable, à long terme — autant pour le Québec que pour le Canada. Toutefois, une entente quelconque sera nécessaire si le Québec décide de partir. L'entente la plus pro-

10 Patrick Monahan, *After Meech Lake: An Insider's View*, Reflections/Réflexions 5 (Kingston, Ontario: Université Queen's, Institute of Intergovernmental Relations, 1990), p. 35.

bable impliquerait des accords de libre-échange entre le Québec et le Canada et entre le Québec et les États-Unis. Elle pourrait également impliquer que le Québec "utiliserait" le dollar canadien, du moins pendant une période initiale. Un tel scénario est problématique, car la période de transition risque d'être très coûteuse et très longue, et risque même d'avoir des conséquences dramatiques. De plus, le Québec ne serait pas le seul à en souffrir. Le RDC en souffrirait également, peut-être même au point où son unité politique serait remise en question.

Pour le Québec, ces deux scénarios de retrait sont très inférieurs à un système fédéral reconstitué, dans lequel la province acquerrait des pouvoirs accrus, particulièrement en ce qui concerne le domaine de la "démolinguistique".

Pour le RDC, le verdict est semblable: un fédéralisme reconstitué ou renouvelé représente l'option de premier choix du point de vue économique, et il existe suffisamment de flexibilité en ce qui concerne les instruments disponibles pour reproduire pratiquement n'importe quelle structure qui naîtrait d'un RDC indépendant.

Les Canadiens en général se trouvent aujourd'hui devant une occasion extraordinaire. Le Québec a souligné l'urgence d'une restructuration sur le plan économique, afin que le Canada puisse regagner son ancien avantage compétitif au sein de l'économie mondiale. Au plan politique et constitutionnel, je fais appel à tous les Canadiens pour qu'ils reconnaissent qu'il est normal que le Canada, la deuxième plus importante nation fédérale au monde, soit caractérisé par la diversité et la complexité. Si le Québec se sent contraint du point de vue économique et culturel au sein du Canada des années 1990, il est tout à fait possible qu'au début du 21ième siècle se soit la Colombie-Britannique qui revendique des libertés et pouvoirs accrus, suite à une intégration plus poussée avec la côte Pacifique. Si nous sommes incapables de faire des compromis vis-à-vis le Québec en 1992, alors nous ne pourrons probablement pas faire de compromis vis-à-vis les provinces de l'Ouest en 2002. En réalité, nous abordons, sur le plan politique et constitutionnel, la question de savoir comment devrait évoluer une fédération distincte au ni-

veau régional, mais similaire au niveau des valeurs, face à un environnement économique mondial qui se transforme rapidement.

À mon avis, le summum de l'attachement des Québécois à la souveraineté a probablement été atteint. Si tel est le cas, alors le Québec devrait être plus enclin à demeurer au sein du Canada au cours des prochaines années. Dans les autres provinces, le sentiment d'appartenance à un RDC séparé semble s'intensifier, même s'il est encore moins intense que celui des Québécois. Et pourtant, je suis convaincu que le vent va tourner, lorsque les Canadiens saisiront l'ampleur des risques politiques et économiques.

Presque toutes les visions de ce que devrait être ce pays au niveau de l'impact sur ma vie et celle de mes voisins — qu'ils soient à Kingston, Ontario durant l'année académique ou à Candle Lake, Saskatchewan durant l'été — peuvent devenir réalité avec le Québec faisant partie du Canada. Même s'il est encore possible que des interventions imprévues d'un côté ou de l'autre fassent éclater la structure politique nationale, j'ai le très fort pressentiment que les Canadiens vont opter pour la solution de premier choix.

Tous les Canadiens voudront embrasser un Canada qui se réorganise pour devenir un "gagnant", car seulement dans ce contexte pourront-ils maintenir la vision socio-culturelle de leur pays, qui devient graduellement la nouvelle version du rêve national du siècle dernier d'un chemin de fer est-ouest. En fait, ils embrasseront un tel Canada avec enthousiasme.

Bibliographie

Boothe, Paul, et Richard Harris. "Alternative Divisions of Federal Assets and Liabilities." Étude présentée à une conférence sur la dimension économique du changement constitutionnel, à Kingston, Ontario, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Université Queen's, du 4 au 6 juin 1991.

Breton, Albert. "The Economics of Nationalism," *Journal of Political Economy* 72 (1964).

Canada. Le Sénat. Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. *Canada 1992: vers un marché national des services financiers*, Huitième rapport. Ottawa, 1990.

Jean Chrétien. *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*. Ottawa: approvisionnements et services Canada, 1980.

Commission des Communautés européennes. "Draft Treaty Amending the Treaty Establishing the European Economic Community with a View to Achieving Economic and Monetary Union." Bruxelles, 10 décembre 1990.

———. *Union économique et monétaire*. Bruxelles, 1990.

———. Direction générale des affaires économiques et financières. "Marché unique, monnaie unique," *Économie européenne*, numéro 44 (Octobre 1990).

Thomas Courchene. "La Communauté des Canadas." Dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission* [Documents de travail], numéro 4. Québec, 1991.

———. *Global Competitiveness and the Canadian Federation*. Toronto: Institut C.D. Howe, à paraître.

———. *What Does Ontario Want?* Toronto: Université York, Robarts Centre for Canadian Studies, 1989.

———. "Zero Means Almost Nothing: Towards a Preferable Inflation and Macroeconomic Policy," *Queen's Quarterly* 97 (1990).

———, et John N. McDougall. "The Context for Future Constitutional Options." Dans *Options for a New Canada*, Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, éditeurs. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

———, et Arthur E. Stewart. "Provincial Personal Income Taxation and the Future of the Tax Collection Agreements." Dans *Provincial Public Finances*, vol. 2, *Plaudits, Problems, and Prospects*, Melville McMillan, éditeur. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1991.

Dion, Léon. "Léon Dion propose un régime confédéral," *La Presse* (Montréal), le 11 janvier 1991, p. B-3.

Fortin, Pierre. "Le choix forcé du Québec: aspects économiques et stratégiques." Dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission* [Documents de travail], numéro 4. Québec, 1991.

Fowke, Vernon C. "The National Policy — Old and New," *Canadian Journal of Economics and Political Science* 18 (Août 1952).

Harris, Richard. "Post-Meech Economics: Some Observations." Département d'économie, Université Simon Fraser, Burnaby, C.-B., 1990, polycopié.

Horry, Isabella D., and Michael A. Walker. *Government Spending Facts*, Vancouver: Fraser Institute, 1991.

Laidler, David E.W. *How Shall We Govern the Governor? A Critique of the Governance of the Bank of Canada*, The Canada Round 1. Toronto: Institut C.D. Howe, 1991.

LaSelva, Samuel. "Federalism and Unanimity: The Supreme Court and Constitutional Amendment," *Revue canadienne de science politique* 16 (Décembre 1983).

Latouche, Daniel. "La stratégie québécoise dans le nouvel ordre économique et politique international." Dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission* [Documents de travail], numéro 4. Québec, 1991.

Leslie, Peter. "Options for the Future of Canada: The Good, the Bad and the Fantastic." Dans *Options for a New Canada*, Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, éditeurs. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

Mackenzie, Robert. "The Nation: Sovereignists Did Their Homework," *Toronto Star*, le 13 avril 1991, p. D4.

Melvin, James R. "Political Structure and the Pursuit of Economic Objectives." Dans *Federalism and the Canadian Economic Union*, Michael J. Trebilcock et al., éditeurs. Toronto: Ontario Economic Council, 1983.

Milne, David. "Equality or Asymmetry: Why Choose?" Dans *Options for a New Canada*, Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, éditeurs. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

Monahan, Patrick. *After Meech Lake: An Insider's View*, Reflections/Réflexions 5. Kingston, Ontario: Université Queen's, Institute of Intergovernmental Relations, 1990.

Parti libéral du Québec. Comité constitutionnel. *Un Québec libre de ses choix* [Rapport Allaire]. Québec, le 28 janvier 1991.

Proulx, Pierre-Paul. "Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde." Dans la

Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec* [documents de travail], numéro 1. Québec, 1991.

Québec. Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau]. *Rapport*. Québec, le 27 mars 1991.

Safarian, A.E. *Ten Markets or One? Regional Barriers to Economic Activity*. Toronto: Ontario Economic Council, 1980.

Soberman, Daniel. "European Intergration: Are There Lessons for Canada?" Dans *Options for a New Canada*, Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, éditeurs. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

Tremblay, Gérald. "Les entreprises doivent créer un nouveau modèle de succès au Québec," *La Presse* (Montréal), le 17 avril 1991, p. B3.

Tremblay, Rodrigue. "Le statut politique et constitutionnel du Québec." Dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission* [documents de travail], numéro 4. Québec, 1991.

Vaillancourt, François. "Réponses aux questions posées par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec." Dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission* [Documents de travail], numéro 4. Québec, 1991.

Whalley, John. "Induced Distortions of Interprovincial Activity: An Overview of Issues." Dans *Federalism and the Canadian Economic Union*, Michael J. Trebilcock et al., éditeurs. Toronto: Ontario Economic Council, 1983.

Membres de l'Institut C.D. Howe*

Abitibi-Price Inc.
Air Canada
Alberta Energy Company Ltd.
Alberta Government Telephones
Alberta Natural Gas Company Ltd.
The Alberta Stock Exchange
Alcan Aluminium Limitée
Les Aliments Maple Leaf Inc.
Amoco Canada Petroleum Company Ltd.
Association des banquiers canadiens
Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
Association charbonnière canadienne
Association des Fabricants de Pièces d'Automobile
Association des manufacturiers canadiens
Association pétrolière du Canada
ATCO Ltd.
Atomic Energy of Canada Limited
BC Sugar Refinery, Limited
BCE Inc.
Banque Barclays du Canada
Banque Canadienne Impériale de Commerce
Banque Hongkong du Canada
Banque de Montréal
Banque de Nouvelle-Écosse
Banque Laurentienne du Canada
Banque Manufacturers Hanover du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Nationale Westminster du Canada
La Banque Royale du Canada
La Banque Toronto-Dominion
Bell Canada
Roy Bennett
Alberto Berti
Beutel, Goodman Company Ltd.
R.W. Billingsley
The Birks Family Foundation
The Bolt Supply House Ltd.
Bombardier Inc.
R.A.N. Bonnycastle
Gerald K. Bouey
Bramalea Limited
Brascan Limited
Michael Brown
Bureau d'assurance du Canada
Burns Fry Limitée
Business Council of British Columbia
CAE Industries Ltd.
The CSL Group Inc.
Campbell Soup Company Ltd.
Campeau Corporation
Canada Colors and Chemicals Limited
Canada Overseas Investments Limited
Canada Trust
Canadian Corporate Funding Ltd.
Canadian Hunter Exploration Ltd.
Canadien National
Canadien Pacifique Limitée
Canadian Utilities Limited
Cargill Limited
Central Capital Corporation
Centre canadien du marché du travail et de la productivité
Chambre de commerce du Canada
Chevron Canada Resources
Ciba-Geigy Canada Ltd.
Ciment St. Laurent, Inc.
Kenneth H.J. Clarke

* Les vues exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les opinions des membres de l'Institut.

Compagnie Canadienne de Reassurance
La Compagnie d'assurance du Canada sur la vie
Compagnie d'assurance Standard Life
La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers
Les Compagnies Molson Limitée
Compagnie Montréal Trust du Canada
Compagnie pétrolière Impériale Ltée
La Compagnie de Réassurance Mercantile et Générale Limitée
La Confédération, Compagnie d'Assurance-vie
Conseil canadien du commerce de détail
Consumers Gas
Coopers & Lybrand
Glen H. Copplestone
E. Kendall Cork
Corporation du Groupe La Laurentienne
La Corporation Trizec Ltée
Cosean Development Corporation
William J. Cosgrove
Co-Steel Inc.
Pierre Côté
The Counsel Corporation
J.G. Crean
Crédit Lyonnais Canada
Crestbrook Forest Industries Ltd.
John Crispo
Crown, compagnie d'assurance-vie
Hugh A. Curtis
Cyanamid Canada Inc.
John G. Davis
Shirley Dawe
Deloitte & Touche
Desjardins, Ducharme
Desmarais Family Foundation
Robert Després
John H. Dickey
Digital Equipment of Canada Limited
William A. Dimma
Iain St. C. Dobson
Dofasco Inc.
Dominion of Canada, Compagnie d'Assurance Générale
Domtar Inc.
Donohue Inc.
Dow Chemical Canada Inc.
Du Pont Canada Inc.
Edper Investments Ltd.
L'Empire, Compagnie d'Assurance-Vie
Encor Inc.
Energy & Chemical Workers Union
H.E. English
Ernst & Young
Falconbridge Limited
Ronald J. Farano, c.r.
John Farrow
Federal Industries Ltd.
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Field & Field Perraton Masuch
Finning Ltd.
First Boston Canada
First Marathon Securities Limited
Fishery Products International Limited
Ford du Canada Limitée
Foresterie Noranda Inc.
Formula Growth Limited
Four Seasons Hotels Limited
Donald T. Fudge
GSW Inc.
Gaz Métropolitain, Inc.
Générale électrique du Canada Inc.
General Motors du Canada Limitée
Gluskin Sheff & Associates Inc.
La Great-West, compagnie d'assurance-vie
Morton Gross
Le Groupe Commerce, compagnie d'assurances
Groupe Investors Inc.
Le Groupe Secor Inc.
Groupe Sobeco Inc.
H. Anthony Hampson
C. Malim Harding Foundation
Hawker Siddeley Canada Inc.
J.-P. Hétu
Hewlett-Packard (Canada) Ltd.
Home Oil Company Limited
Gordon Homer
Honeywell Limited
Hydro-Québec
IBM Canada Ltée
Imasco Limitée
Inco Limited

The Independent Petroleum Association of Canada
Inland Cement Limited
IPSCO Inc.
Tsutomu Iwasaki
John A. Jacobson
Jarislowsky, Fraser & Company
Robert Johnstone
John Labatt Limitée
LAC Minerals Ltd.
R. William Lawson
Jacques Lefebvre
David Lewis
Les Lignes aériennes Canadien International Ltée
Gérald Limoges
Daniel Lobb
London Life, Compagnie d'Assurance-Vie
Pierre Lortie
J.W. (Wes) MacAleer
James McAlpine
McCallum Hill Companies
MacDonald, Dettwiler Associates Ltd.
Robert M. MacIntosh
Bruce M. McKay
McKinsey & Company
Maclab Enterprises
James Maclaren Industries Inc.
Maclean-Hunter Limited
Charles McMillan
McMillan, Binch
MacMillan Bloedel Limited
Georg Marais
Maritime Telegraph & Telephone Company, Limited
Marsh & McLennan Limited
William M. Mercer Limited
Merck Frosst Canada Inc.
Ronald H. Meredith-Jones
Midland Walwyn Inc.
Miles Canada Inc.
Les Minoteries Ogilvie Ltée
Robert Mitchell Inc.
Mitsui & Co. (Canada) Ltd.
Monsanto Canada Inc.
Moore Corporation Limited
W.D. Mulholland
La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie
NCR Canada Ltd.
Nesbitt Thomson Deacon
Peter C. Newman
Noranda Inc.
La Nord-américaine, compagnie d'assurance-vie
North Canadian Oils Limited
Northern Telecom Limitée
Northwood Pulp and Timber Limited
NOVA Corporation of Alberta
Ontario Hydro
The Oshawa Group Limited
PanCanadian Petroleum Limited
Peat Marwick Thorne
Lucie Pépin
Petro-Canada Inc.
Claude Pichette
Pipeline Interprovincial Inc.
Les Placements T.A.L. Ltée
Placer Dome Inc.
Portfolio Management Corporation
David A. Potts
Power Corporation du Canada
Pratt & Whitney Canada Inc.
Price Waterhouse & Cie
J. Robert S. Prichard
Procor Limited
ProGas Limited
Provigo Inc.
Quebec and Ontario Paper Company Limited
RBC Dominion Securities Inc.
Redpath Industries Limited
Simon S. Reisman
Henri Remmer
Ressources énergétiques Norcen Limitée
Ressources Gulf Canada Limitée
Grant L. Reuber
R.T. Riley
Robin Hood Multifoods Inc.
Rogers Communications Inc.
Rothschild Canada Inc.
Royal Insurance Company of Canada
Trust Royal
Sandwell Inc.

Saskoil
Guylaine Saucier
André Saumier
L'hon. Maurice Sauvé
Sceptre Investment Counsel
Sceptre Resources Limited
ScotiaMcLeod Inc.
Sears Canada Inc.
Hugh D. Segal
Anthony A. Shardt
Sharwood & Company
Shell Canada Limitée
Sherritt Gordon Limited
Sidbec-Dosco Inc.
Smith, Lyons, Torrance, Stevenson & Mayer
Société Canadian Tire Limitée
Société Canadienne des Postes
Le Soleil
Southam Inc.
Stikeman, Elliott, Avocats
Strategico Inc.
Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie
Suncor Inc.
Teck Corporation
Laurent Thibault
Thomson Newspapers Corporation
3M Canada Inc.
Toronto Star Newspaper Limited
The Toronto Stock Exchange
TransAlta Utilities Corporation
TransCanada Pipelines Limited
Trimac
Robert J. Turner
Unilever Canada Inc.
Union de Banques Suisses (Canada)
Urgel Bourgie Limitée
Manon Vennat
Ventures West Management
VIA Rail Canada Inc.
J.H. Warren
Tom M. Waterland
West Fraser Timber Co. Ltd.
Westcoast Energy Inc.
George Weston Limited
M.K. Wong & Associates Ltd.
Wood Gundy Limitée
Xerox Canada Inc.
Zurich du Canada Compagnie d'Assurance-vie

Membres honoraires

G. Arnold Hart
David Kirk
Paul H. Leman
A.M. Runciman
J. Ross Tolmie, c.r.

Publications du recueil "Au tour du Canada"*

La dimension économique du renouveau constitutionnel

How Shall We Govern the Governor? A Critique of the Governance of the Bank of Canada, The Canada Round 1, par David E.W. Laidler (38 pp.; mai 1991). En anglais seulement.

Éloge d'un fédéralisme renouvelé, Au tour du Canada 2, par Thomas J. Courchene (112 pp.; août 1991). Aussi disponible en anglais.

(À paraître)

La répartition des pouvoirs de taxation et de dépense, par Jack Mintz et Irene Ip, en collaboration avec John Richards, Jean-Michel Cousineau, Robin Boadway, André Raynauld, Claude Forget, et David Brown.

La charte sociale, par Lars Osberg et Shelly Phipps, en collaboration avec John Myles, John Richards, et François Vaillancourt.

Politique fiscale: déficits et coordination régionale, par Herbert Grubel, en collaboration avec William Scarth, Douglas Purvis, Armand De Mestral et Jan Winter.

Les perspectives de l'est et de l'ouest, par Douglas May, Edward Chambers, Michael Percy et Norman Cameron.

La mobilité des ressources et l'union économique, par Fred Lazar, en collaboration avec David Brown et Daniel Schwanen.

Sommaire et synthèse, par Richard Lipsey et John McCallum.

Rupture

(À paraître)

La continuité juridique, par Stanley Hartt, en collaboration avec Desmond Morton et Richard Harris.

Monnaie et taux de change, par David Laidler et William Robson, en collaboration avec Bernard Fortin, William Scarth, Lloyd Atkinson et John Grant.

La répartition des actifs et de la dette du fédéral, par Daniel Desjardins et Claude Gendron, en collaboration avec Paul Boothe, Tom Naylor, John Chant et Yvan Stringer.

Relations commerciales, par Richard Lipsey, Ronald Wonnacott, Gordon Ritchie, Huntley Furtan et Rodrigue Tremblay.

Minorités linguistiques, par William Watson et François Vaillancourt.

Sommaire et synthèse, par John McCallum et François Vaillancourt.

* *Certaines de ces monographies ne seront disponibles qu'en anglais seulement.*

Éloge d'un fédéralisme renouvelé

Thomas J. Courchene

Une union économique et monétaire Canada-Québec présente-t-elle l'effet souhaité? Si non, quel genre d'entente pourra le faire? L'indépendance à part entière du Québec ou un fédéralisme renouvelé? Les réponses du professeur Thomas J. Courchene sont à la fois surprenantes et vinent à provoquer des réactions. Il soutient qu'une union économique risque de nuire au Québec et au «Reste du Canada» (RDC). L'union serait presque impraticable sur le plan administratif et, paradoxalement, réduirait la souveraineté du Québec au lieu de l'augmenter. Parallèlement, l'indépendance à part entière du Québec serait lourde de graves menaces économiques, autant pour le Québec que pour le RDC. Courchene soutient que le Québec et le RDC auraient les meilleures chances de faire concurrence avec succès au 21ème siècle avec la dernière option – celle d'un fédéralisme renouvelé. Ce dernier renforcerait les points forts démontrés du système fédéral canadien – la flexibilité et la faculté d'adaptation – et représenterait pour les Canadiens la meilleure chance de pouvoir maintenir la vision socio-culturelle du Canada qui devient graduellement, selon Courchene, l'équivalent moderne du «rêve national» du siècle dernier d'un chemin de fer est-ouest.

Thomas J. Courchene **est un chargé de recherche senior à l'Institut C.D. Howe, et le directeur de la School of Policy Studies de l'Université Queen's. Il est également professeur aux facultés d'économie, de droit et d'administration publique de Queen's, et il est titulaire de la chaire Jarislowsky-Deutsch de politique économique. Le professeur Courchene est un des principaux analystes canadiens en matière de politiques économiques, et l'auteur de nombreux mémoires et études pour le compte de l'Institut C.D. Howe.**

ISSN 1183-9031
ISBN 0-88806-285-0
$9.95